

Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LES DISPOSITIFS DE SOUTIEN À L'EXPORTATION

Une efficacité à renforcer,
un modèle à repenser

Rapport public thématique

Synthèse

Octobre 2022

 **AVERTISSEMENT**

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

Les réponses des administrations, des organismes et des collectivités concernés figurent à la suite du rapport.

Sommaire

Introduction	5
1 Une performance française dégradée sous l'effet d'une compétitivité insuffisante	7
2 Une politique de soutien public à l'exportation aux ambitions multiples	9
3 Une stratégie aux priorités insuffisamment définies ou contestables	11
4 Une « Team France Export » qui a renforcé les synergies ...	13
5 Une réforme de la gouvernance qui s'est arrêtée au milieu du gué	15
6 Aller au bout de la logique du guichet unique	17
7 Une offre financière complète mais insuffisamment connue .	19
8 Une faible notoriété de l'offre d'accompagnement et un impact modeste en termes de courants d'affaires générés	21
9 Un modèle économique de Business France fragilisé	23

Sommaire

10 Rendre l'offre d'accompagnement gratuite pour des entreprises prioritaires	25
11 Faire évoluer le modèle économique de Business France	27
Recommandations	29

Introduction

En réponse à la dégradation depuis une quinzaine d'années de son commerce extérieur (84,7 Md€ de déficit commercial en 2021), la France met en œuvre une politique publique spécifique qui, en complément de politiques macroéconomiques visant à accroître la compétitivité de l'économie, comprend de nombreux dispositifs destinés à favoriser l'accès des entreprises aux marchés extérieurs. Ces soutiens publics à l'export, dont l'ampleur reste limitée, ne peuvent par eux seuls accroître la performance du commerce extérieur mais poursuivent l'objectif d'accompagner les entreprises souhaitant exporter et de leur fournir les outils financiers utiles.

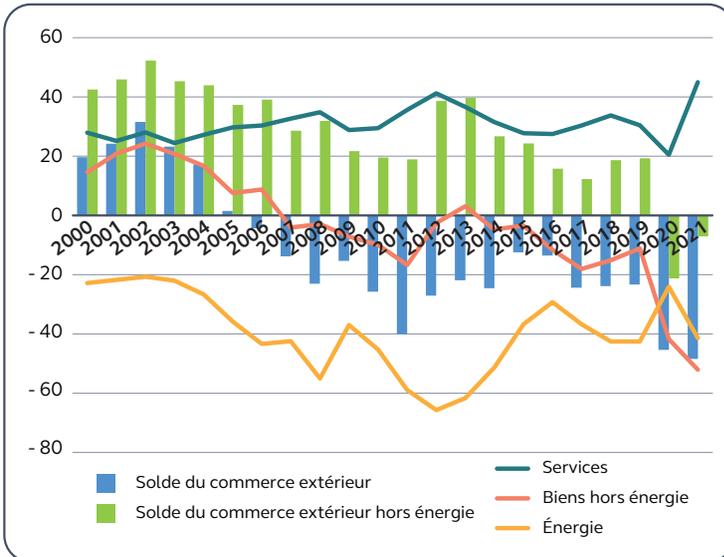


1 Une performance française dégradée sous l'effet d'une compétitivité insuffisante

Depuis le milieu des années 2000, l'insuffisante performance française en matière d'exportations de biens, notamment industriels, ne cesse de dégrader la balance commerciale. Cette situation est renforcée par une tendance plus forte en France que dans tout autre pays européen à délocaliser les sites de production.

Ce choix, qui peut avoir l'avantage de rapprocher les lieux de production des consommateurs finaux et être source d'autres revenus (dividendes, notamment), n'en contribue pas moins à aggraver le niveau du déficit commercial et à réduire les recettes fiscales et sociales.

Évolution du solde du commerce extérieur et de ses composantes (Md€)



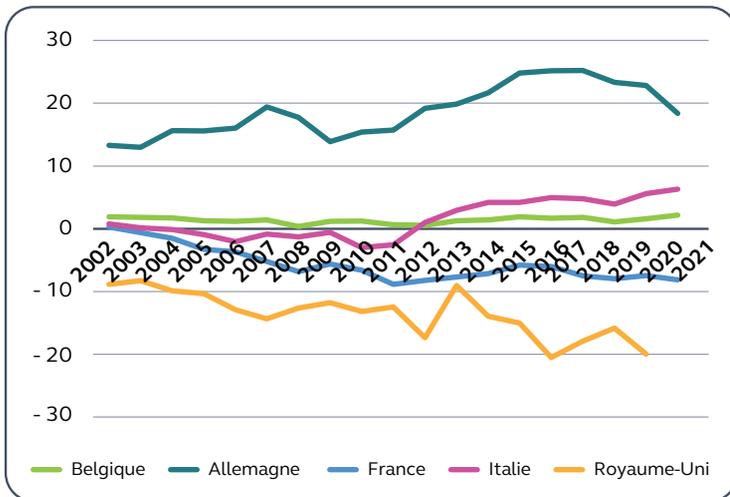
Source : INSEE, traitement Cour des comptes

Une performance française dégradée sous l'effet d'une compétitivité insuffisante

Les faiblesses structurelles de l'économie française et sa compétitivité insuffisante ont été et demeurent des handicaps face à la concurrence de ses principaux partenaires européens et occidentaux. S'est ajoutée la montée

en puissance commerciale des économies émergentes, notamment de la Chine, à laquelle la France n'a pas été en mesure de résister, à la différence d'autres pays du G7 comme l'Allemagne et l'Italie.

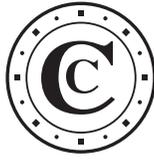
Évolution des balances commerciales de plusieurs pays européens (en Md€, valeur CAF/FAB)



Source : Eurostat (traitement Cour des comptes)

La faible compétitivité prix de la France a accentué sa contre-performance à l'export, en raison d'un niveau élevé du coût du travail, malgré les réformes ayant permis de l'alléger, et d'une fiscalité qui demeure plus élevée que dans d'autres pays européens.

La compétitivité hors-prix de la production française ne lui a pas permis de combler ce handicap, du fait d'un positionnement en gamme trop médian, d'une qualification de sa main-d'œuvre ne répondant pas toujours aux besoins et d'investissements insuffisants des entreprises dans leur outil de production en France.



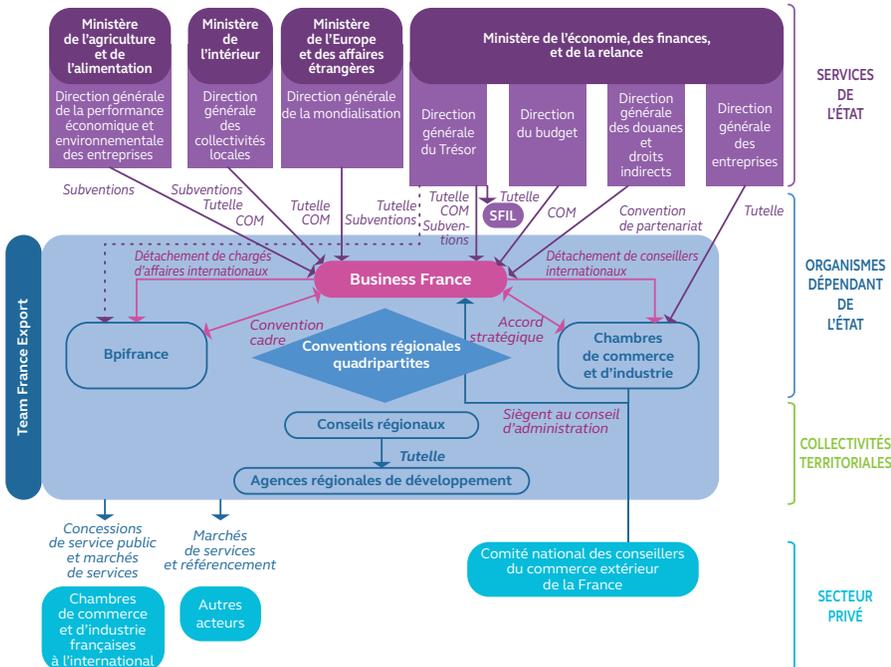
2 Une politique de soutien public à l'exportation aux ambitions multiples

En complément des politiques macroéconomiques visant à agir sur les déterminants de la compétitivité, la France met en œuvre une politique de soutien à l'export, qui consiste en des actions d'accompagnement et d'aide au financement des entreprises souhaitant exporter.

Cette politique, qui relevait auparavant de la compétence du ministre chargé de l'économie, est pilotée depuis 2014 par le ministre de l'Europe et des affaires étrangères. Elle est mise en œuvre par de nombreux acteurs

publics et privés, en France comme à l'étranger : Business France, les chambres de commerce et d'industrie (CCI), les régions, Bpifrance, les ambassadeurs, les services de la direction générale du Trésor et les chambres de commerce et d'industrie françaises à l'international (CCIFI). Une offre d'accompagnement est proposée aux entreprises souhaitant exporter, le plus souvent payante, à l'exception du soutien, plus ponctuel, proposé par les services de l'État (douanes, ambassades, services économiques régionaux, etc.).

Panorama des acteurs français du soutien à l'export



Source : Cour des comptes

Une politique de soutien public à l'exportation aux ambitions multiples

La stratégie de soutien au commerce extérieur adoptée en 2018, dite « stratégie de Roubaix », avait pour ambition d'améliorer le solde commercial français par des actions en faveur de la compétitivité et une priorité donnée aux très petites entreprises (TPE) et aux entreprises de taille intermédiaire (ETI), avec l'objectif d'accroître sensiblement le nombre d'entreprises exportatrices. Il s'agissait également de fixer des priorités sectorielles avec les

principales filières économiques et industrielles et de mettre en avant une priorité géographique, l'Afrique. Enfin, cette stratégie visait à mettre en place un guichet unique à destination des entreprises souhaitant exporter. Ce guichet unique, appelé « Team France Export » (TFE), avait vocation à regrouper l'ensemble des acteurs publics de l'export et à rassembler leur offre pour la rendre plus complémentaire, plus lisible et plus accessible.



3 Une stratégie aux priorités insuffisamment définies ou contestables

La politique de soutien à l'exportation peine à afficher clairement ses priorités géographiques, pour des raisons en partie diplomatiques. La seule priorité géographique affichée, celle de l'Afrique, contraste avec la faiblesse des flux réels d'exportation en comparaison avec l'importance du commerce au sein de la première zone d'exportation qu'est l'Union européenne, dans laquelle la France doit consolider ses parts de marché. De même, la montée en puissance de nouveaux marchés en Asie ainsi qu'en Amérique impose une attention soutenue.

En matière sectorielle, aucune priorité n'a finalement été fixée, ce qui apparaît d'autant plus regrettable que la nécessité de soutenir davantage certaines entreprises ou certains secteurs fait l'unanimité. En revanche, les acteurs demeurent divisés quant aux modalités permettant de déterminer ces priorités, certains considérant que les filières devraient être seules décideuses là où d'autres

acteurs soulignent le besoin de disposer de priorités alignées avec d'autres politiques publiques, à l'image de la politique industrielle ou de la politique de soutien à l'innovation, et avec les plans récemment lancés dans ces domaines (France 2030, stratégies d'accélération pour l'innovation).

La priorité donnée aux PME et ETI primo-exportatrices apparaît enfin contestable, car elle ne permet pas d'agir sur la performance française à l'export, cette dernière impliquant un accompagnement plus ciblé sur les PME et ETI au plus fort potentiel d'internationalisation. La focalisation excessive des objectifs sur le nombre d'exportateurs – sans considérer leur chiffre d'affaires à l'export – ne paraît pas pertinente pour piloter la performance de cette politique de soutien, comme l'atteste la conjonction en 2021 d'un nombre record d'entreprises exportatrices et d'un montant inédit de déficit de la balance commerciale.



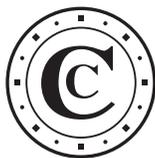
4 Une « Team France Export » qui a renforcé les synergies

La stratégie de Roubaix a amélioré la coordination entre les deux principaux acteurs de cette politique publique en France, Business France et les CCI. Ces deux entités proposent désormais aux entreprises une offre d'accompagnement plus complémentaire. Chaque entreprise est aussi suivie par un conseiller unique, qui peut être salarié de Business France ou des CCI, afin de limiter les effets de concurrence et les prises de contact multiples. Le profil des entreprises suivies ainsi que leurs besoins et l'état d'avancement de leur démarche sont consignés dans un logiciel de relation client (CRM), appelé *One Team*, commun à Business France et aux CCI.

Certaines régions, chefs de file parmi les collectivités territoriales en matière de développement économique, sont également mieux intégrées au reste de l'écosystème des acteurs publics de

l'export. Les soutiens publics à l'export proposés par les acteurs nationaux et ceux proposés par les régions et leurs agences régionales de développement (ARD) apparaissent plus coordonnés.

À l'étranger, des progrès ont également été faits pour mieux coordonner les trois principaux acteurs publics de l'export que sont les ambassades, les services économiques régionaux (SER) et Business France. Une complémentarité a également été recherchée avec les acteurs privés. Ceci s'est notamment traduit par un retrait de Business France de certains pays et par la mise en place, dans ces zones, de marchés de prestations de service ou de concessions de service public, faisant des acteurs privés et notamment des chambres de commerce et d'industrie françaises à l'international (CCIFI) des correspondants de la TFE en lieu et place de l'opérateur public.



5 Une réforme de la gouvernance qui s'est arrêtée au milieu du gué

Plus de quatre ans après, et en dépit des progrès réalisés pour coordonner ces acteurs, tant en France qu'à l'étranger, la rénovation profonde de la gouvernance qu'aurait dû permettre la mise en place de la TFE n'a pas été menée à son terme.

Les acteurs publics apparaissent encore trop souvent en concurrence, à l'image des difficultés de coordination qui peuvent survenir, entre le ministère chargé des affaires étrangères et celui chargé de l'économie. Certains acteurs sont aussi moins impliqués au sein de la TFE. C'est par exemple le cas de Bpifrance, qui coordonne peu son action avec les autres acteurs publics. Les régions se sont également diversement intégrées au sein de la TFE, certaines ayant souhaité maintenir une offre large d'accompagnement à l'export gérée et pilotée en propre par leurs ARD, au lieu de mettre en avant celle de Business France et des CCI et de travailler avec eux à son adaptation à la réalité de leur territoire.

En France, la coordination entre Business France et les CCI semble largement perfectible. Ainsi, les conseillers internationaux (CI), interlocuteurs des entreprises dans les territoires, sont composés de personnels de Business France d'une part et des CCI d'autre part, avec des chaînes hiérarchiques et des modalités de rémunération différentes, ce qui est source de complexité.

À l'étranger, si les ambassadeurs semblent s'être dans l'ensemble appropriés leur rôle de coordination, leur investissement demeure variable d'un territoire à l'autre. En dehors des zones au sein desquelles Business France a conclu des partenariats ou concédé tout ou partie de son activité, des phénomènes de concurrence avec les CCIFI ont été constatés. Bpifrance possède également quelques bureaux à l'étranger, dont la valeur ajoutée n'est pas avérée et qui brouillent l'organisation de la TFE à l'étranger.



6 Aller au bout de la logique du guichet unique

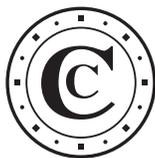
Pour remédier à ces difficultés, le Conseil stratégique de l'export, qui réunit l'ensemble des acteurs compétents, devrait être réformé afin de jouer un rôle plus stratégique. En complément, considérant l'importance de l'échelon régional pour informer et suivre les entreprises souhaitant exporter, des comités stratégiques régionaux devraient voir le jour afin de faciliter la coordination entre acteurs au niveau local.

Bpifrance devrait également s'intégrer davantage au sein de la TFE en partageant, par l'intermédiaire du logiciel de relation client, certaines informations sur les entreprises rencontrées et pouvant être intéressées, en complément d'une offre financière, par un accompagnement de Business France ou d'une CCI.

À l'étranger, il serait utile de dresser un bilan de la délégation par Business France de tout ou partie de son activité dans certains pays au secteur privé et en particulier aux

CCIFI. Au vu des résultats obtenus depuis 2019 en matière de qualité de service et de volume d'activité, il pourrait être envisagé de poursuivre ce mouvement et de concentrer les effectifs de Business France sur certains territoires, jugés plus stratégiques. Cette rationalisation permettrait aussi de limiter les effets de concurrence entre Business France et les acteurs privés du soutien à l'export à l'étranger, au premier rang desquels les CCIFI.

Enfin, s'il existe bien un site internet de la TFE recensant toute l'offre publique à l'export, il manque encore un numéro de téléphone et un formulaire uniques pour simplifier réellement le parcours des entreprises souhaitant exporter en leur épargnant l'identification, en fonction de leur besoin, de l'interlocuteur idoine.



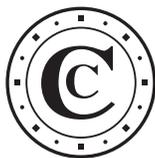
7 Une offre financière complète mais insuffisamment connue

Les acteurs publics du soutien à l'export bénéficient au total d'un financement de l'État à hauteur de 1,1 Md€ (LFI 2022). Cependant les engagements pris par l'État pour soutenir certaines entreprises ou certaines opérations d'export sont bien plus importants, puisqu'ils s'élèvent à 61 Md€ fin 2021.

En matière de financement, les entreprises peuvent solliciter des garanties publiques, à l'image de l'assurance-crédit. Elles peuvent aussi demander à bénéficier de crédits à l'exportation et de financements directs de l'État par exemple sous forme de prêts du Trésor ou par l'intermédiaire du fonds d'études et d'aide au secteur privé (FASEP). Si l'offre de soutiens financiers en France apparaît complète et très similaire à celle proposée par la plupart de nos principaux concurrents, ses effets

demeurent modestes : seuls 27 % des entreprises bénéficiaires estiment avoir constaté, grâce à la mobilisation d'un financement public à l'export une facilitation dans leur développement à l'international.

Il serait toutefois erroné de conclure à une inefficacité de ces outils. En effet, la mission première de ces instruments n'est pas d'apporter aux entreprises un avantage comparatif, ce qui serait contraire aux règles européennes en matière de concurrence, mais bien de leur permettre de bénéficier d'une offre comparable à celle proposée à leurs principales concurrentes en Europe. Enfin, il a été constaté que l'offre de Bpifrance n'était pas encore bien connue des entreprises et que la complexité des dossiers de demande pouvait en rebuter certaines et les inciter à ne pas aller au bout de leur démarche.

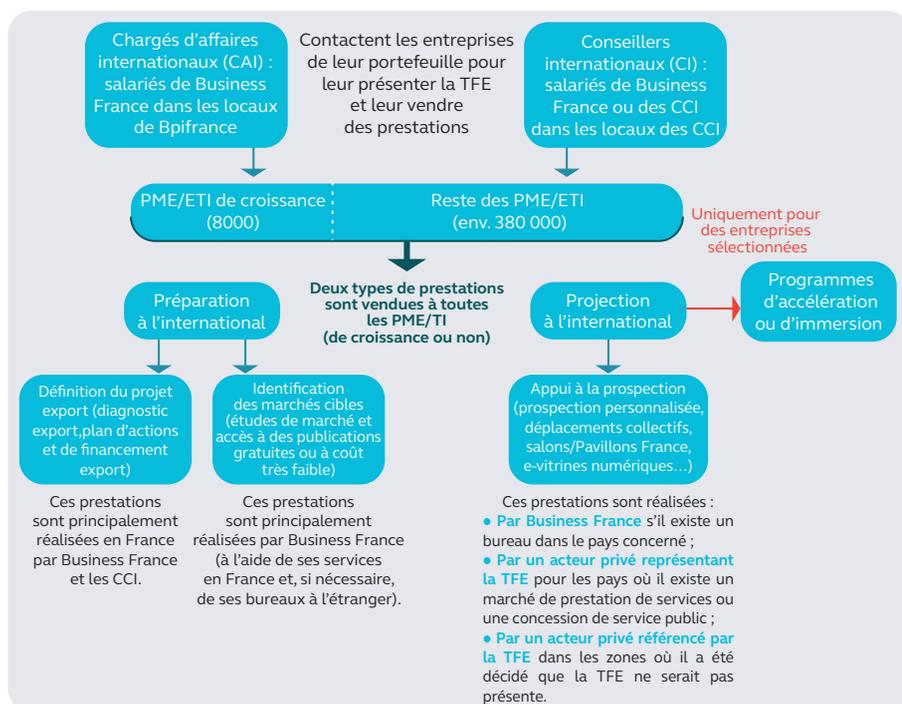


8 Une faible notoriété de l'offre d'accompagnement et un impact modeste en termes de courants d'affaires générés

En matière d'accompagnement, les entreprises peuvent mobiliser une offre leur permettant de préparer leur parcours à l'international (diagnostic export, analyse de potentiels de marché, etc.) ou de se déplacer à l'international pour prospecter de nouveaux marchés et nouer des relations commerciales avec des clients ou des distributeurs (participation à des salons à l'étranger, etc.). Elles peuvent aussi recruter

un jeune professionnel grâce à un contrat de volontariat international en entreprise (VIE) avec pour mission de les aider à développer de nouveaux marchés. En 2021, environ 11 500 entreprises avaient bénéficié d'une de ces prestations, soit un peu plus de 8 % du total des entreprises exportatrices (136 400 en 2021) et près de 12 000 entreprises avaient accueilli un VIE.

L'accompagnement actuel par la TFE



Une faible notoriété de l'offre d'accompagnement et un impact modeste en termes de courants d'affaires générés

Afin de les aider à financer le coût de ces prestations, pour la plupart payantes et proposées par des acteurs privés de marché ou par des acteurs publics (Business France et les CCI, notamment), les entreprises peuvent bénéficier d'une aide financière des régions mais aussi d'instruments mis en place dans le contexte de la politique de relance (chèque relance export et chèque relance VIE).

Si l'ensemble de cette offre semble donner globalement satisfaction aux entreprises bénéficiaires, les dispositifs ont le plus souvent un taux d'impact inférieur à 50 %, ce qui signifie que moins d'une entreprise sur deux a connu, à la suite de ces prestations, de nouveaux courants d'affaires.

Surtout, à l'exception de l'offre d'appui à la prospection (possibilité d'exposer dans des salons au sein de Pavillons France, organisation de déplacements) et du VIE, les entreprises interrogées par la Cour n'étaient pas familières de l'offre d'accompagnement à l'export.

Pour accroître la notoriété de l'offre publique à l'export, tant en matière de soutien financier que d'accompagnement, il serait sans doute utile de conclure des conventions de partenariat avec les principales organisations représentatives des entreprises et les fédérations professionnelles afin qu'elles participent davantage à faire connaître la TFE et ses prestations.



9 Un modèle économique de Business France fragilisé

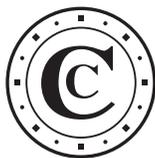
Le financement de Business France repose à parts quasiment égales sur des soutiens publics en constante diminution depuis plusieurs années (104,5 M€ en 2019 et 85,1 M€ en 2022) et sur des recettes commerciales (58,1 M€ de recettes commerciales hors VIE et 47,9 M€ de frais de gestion facturés aux entreprises qui bénéficient d'un VIE en 2019).

L'opérateur, signataire avec l'État d'un contrat d'objectifs et de moyens (COM) couvrant la période 2018-2022, se voit assigner des objectifs en termes de résultat net, l'incitant à maximiser ses recettes commerciales. Or, les prestations qu'il propose ne permettent pas de dégager des profits, à l'exception du VIE, sur lequel repose l'essentiel de l'équilibre financier de Business France.

Ce modèle ne permet pas d'allouer les ressources de Business France de manière optimale, car il incite l'opérateur à vendre le plus de prestations possibles,

sans nécessairement orienter son accompagnement sur les entreprises les mieux armées pour s'internationaliser. En outre, les personnels chargés de démarcher les entreprises (quelques 200 conseillers internationaux et chargés d'affaires internationaux, salariés de Business France ou des CCI) passent davantage de temps sur ces missions commerciales que sur le conseil gratuit aux entreprises souhaitant exporter.

Cette recherche de ressources commerciales pour Business France ne permet pas non plus un accompagnement dans la durée des entreprises mais privilégie une approche « au coup par coup », peu propice à la structuration du projet à l'export des entreprises. Or, le passage du statut d'exportateur occasionnel à celui d'exportateur régulier est l'un des leviers du renforcement de la performance française à l'export.



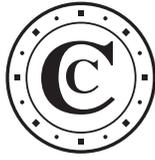
10 Rendre l'offre d'accompagnement gratuite pour des entreprises prioritaires

Afin que l'offre d'accompagnement ait plus d'impact sur la performance française à l'export, il est proposé de la reconfigurer en deux niveaux. Une offre de premier niveau, gratuite, serait accessible à toutes les entreprises (et en particulier à toutes les PME et les ETI), consacrant ainsi la mission de service public de la TFE.

Pour certaines entreprises jugées prioritaires, un accompagnement plus personnalisé, gratuit ou à coût très modique, serait proposé pour limiter tout effet d'éviction. Ces entreprises pourraient être sélectionnées, en lien avec les filières économiques, parmi les 8 000 PME et ETI de croissance et au sein des secteurs stratégiques déjà identifiés par des initiatives récentes (France 2030, stratégies

d'accélération de l'innovation, etc.). Cet accompagnement gratuit pourrait regrouper un ensemble de prestations en fonction des besoins de l'entreprise, de son secteur et des pays cibles (exposition dans un salon, organisation d'un déplacement individuel ou collectif, réalisation d'une étude de marché, mise en avant de l'offre de l'entreprise au sein d'une place de marché numérique, etc.). Un objectif de 1 000 entreprises prioritaires accompagnées chaque année pourrait être fixé.

Les entreprises non prioritaires pourraient soit se voir proposer une offre payante par la TFE, soit être orientées vers des acteurs de marché proposant une offre équivalente.



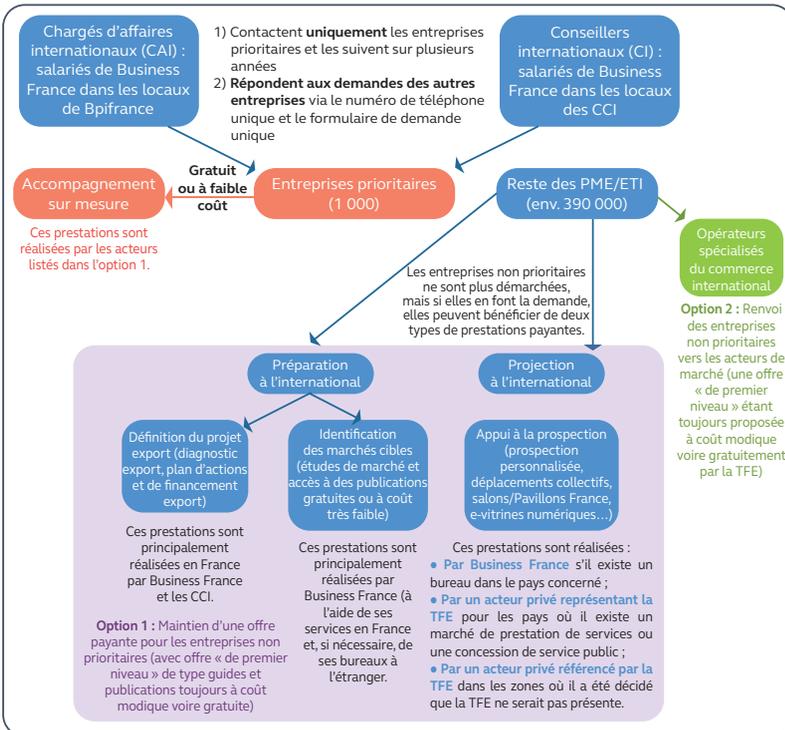
11 Faire évoluer le modèle économique de Business France

Une telle transformation aurait un effet sur l'organisation de l'activité et le modèle économique de Business France, qui reposerait moins sur des recettes commerciales et davantage, comme nombre de ses homologues à l'étranger, sur des ressources publiques.

Afin de s'articuler avec cette nouvelle stratégie orientée sur des entreprises ciblées, de nouveaux objectifs devraient aussi être assignés à l'opérateur, par exemple en termes de chiffre d'affaires à l'export que son accompagnement aura permis de générer.

Les conseillers internationaux et les chargés d'affaires internationaux verraient leurs missions évoluer. Ils cesseraient de démarcher les entreprises et se recentreraient sur l'accompagnement des entreprises prioritaires. Leur temps de travail ainsi libéré pourrait être employé à répondre aux demandes adressées par les entreprises par l'intermédiaire du numéro de téléphone unique ou du formulaire unique mentionné plus haut.

Évolution proposée de l'accompagnement par la TFE



Source : Cour des comptes

Recommandations

1. Charger le Conseil stratégique de l'export de veiller à l'articulation de l'offre de soutien à l'export avec les mesures de soutien à la compétitivité, la politique industrielle et l'évolution des conditions d'exportation (*ministère de l'Europe et des affaires étrangères, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique*).

2. Transférer les conseillers internationaux gérés par les CCI au sein des effectifs de Business France (*ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ministère de l'Europe et des affaires étrangères, Business France, CCI France*).

3. Définir d'ici fin 2023 les informations relatives aux clients de Bpifrance pouvant, dans le respect de la réglementation applicable, être transmises aux partenaires de la Team France Export via la plateforme numérique commune *One Team* (*Bpifrance, Business France*).

4. Réaliser un bilan complet des concessions de service public et des marchés de prestation de services avant de procéder, le cas échéant, à de nouveaux appels d'offres (*Business France, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ministère de l'Europe et des affaires étrangères*).

5. Conclure des conventions de partenariat avec les principales organisations représentatives des entreprises et les fédérations professionnelles afin qu'elles participent davantage à faire connaître la Team France Export (TFE) et l'offre publique de soutien à l'export (*Business France*).

6. Définir et mettre en œuvre une offre de services gratuite de premier niveau, à destination de toutes les entreprises souhaitant exporter (*ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ministère de l'Europe et des affaires étrangères, Business France, CCI France*).

7. Proposer une offre d'accompagnement personnalisée gratuite ou à faible coût à destination des entreprises jugées prioritaires (*ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ministère de l'Europe et des affaires étrangères, Business France, CCI France*).

8. Dans le prochain contrat d'objectifs de Business France, fixer une trajectoire d'évolution de la subvention de l'État et du plafond d'emplois cohérente avec la nouvelle offre de services, plus ciblée, de l'opérateur (*ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ministère de l'Europe et des affaires étrangères, Business France*).