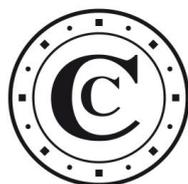


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2022

Compte de commerce « Soutien financier au
commerce extérieur »

Avril 2023

Sommaire

SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATION UNIQUE	7
INTRODUCTION	9
CHAPITRE I LES RÉSULTATS DE L'EXERCICE	11
I - DES RECETTES QUI SE MAINTIENNENT À UN NIVEAU ÉLEVÉ.....	12
II - DES DÉPENSES QUI PROGRESSED MOINS RAPIDEMENT	13
III - UN SOLDE DE TRÉSORERIE QUI EXCÈDE LARGEMENT LES BESOINS DU COMPTE	15
CHAPITRE II LES RECETTES ET LES DÉPENSES PAR SECTION	17
I - LA SECTION « ASSURANCE-CRÉDIT ET ASSURANCE-INVESTISSEMENT »	17
A - L'objet de la section : l'assurance-crédit et l'assurance-investissement	17
B - Les recettes et les dépenses	17
II - LES AUTRES SECTIONS	19
A - La section « Assurance-prospection »	19
B - La section « Change »	20
C - La section « Risque économique »	20
D - La section « Risque exportateur »	21
E - La section « Financement de la construction navale »	21
F - La section « Cap Franceexport et Cap Franceexport + »	21
CHAPITRE III LA GESTION DU COMPTE DE COMMERCE	23
I - LA SOUTENABILITÉ DU COMPTE DE COMMERCE	23
A - L'encours des garanties publiques pour le commerce extérieur	23
B - Le risque d'appel en garantie	24
II - L'ENREGISTREMENT DÉCALÉ DES FLUX DE TRÉSORERIE SUR LE COMPTE.....	25
III - LE « VERDISSEMENT » DES GARANTIES PUBLIQUES POUR LE COMMERCE EXTÉRIEUR.....	27
ANNEXES.....	29
ANNEXE N° 1. LISTE DES PUBLICATIONS RÉCENTES DE LA COUR DES COMPTES EN LIEN AVEC LES POLITIQUES PUBLIQUES CONCERNÉES PAR LA NEB	30

Synthèse

Le compte de commerce *Soutien financier au commerce extérieur* (programme 915) retrace principalement les recettes et les dépenses auxquelles donne lieu la gestion des garanties publiques pour le commerce extérieur.

Le compte comporte sept sections :

- six sections se rapportent aux garanties à l'export proprement dites, détaillées comme suit : « assurance-crédit et assurance investissement », « assurance prospection », « change », « risque économique », « risque exportateur », « Cap Francexport et Cap Francexport + » ;
- une section concerne le régime de garanties à la construction navale.

Les résultats de l'exercice

L'analyse de l'exécution budgétaire en 2022 fait apparaître :

- un niveau de recettes élevé et meilleur qu'attendu, l'activité de la principale section du compte, celle relative à l'assurance-crédit, ayant été plus soutenue qu'envisagé, de manière prudente, lors de la programmation ;
- des dépenses qui progressent, mais moins rapidement, et qui concernent essentiellement la section précitée et celle relative à l'assurance-prospection ;
- des versements au profit du budget général nettement supérieurs à ceux reçus par le compte, qui correspondent aux résultats positifs dégagés au cours de l'exercice précédent ;
- un résultat d'activité positif, une fois et demie supérieur à celui de 2021, et un solde de trésorerie cumulé qui représente neuf années de dépenses d'activité du compte au rythme moyen des cinq dernières années.

L'importance de ce solde conduit la Cour à recommander de ne pas reporter sur le compte, à l'occasion de la prochaine loi de règlement, les excédents de trésorerie disponibles au-delà d'un montant suffisant pour garantir la soutenabilité à court terme du compte de commerce.

La gestion du compte de commerce

L'exécution en 2022 n'a pas conduit à s'écarter des règles du droit budgétaire.

En termes de soutenabilité, l'encours des garanties accordées par l'État, principalement celles relatives à l'assurance-crédit, progresse fortement entre fin 2021 (74 Md€) et fin 2022 (86 Md€), mais reste très en deçà du niveau autorisé par le Parlement (119 Md€). Le risque pour l'État d'être appelé en garantie est maîtrisé et moins élevé en moyenne qu'il ne l'était à la fin de l'exercice précédent.

Comme les années passées, le compte de commerce enregistre les recettes et les dépenses liées à la gestion des garanties publiques pour le commerce extérieur avec un mois de décalage par rapport au moment où elles sont réellement constatées. Il apparaît nécessaire de mettre fin

à ce décalage, et dans l'attente, d'en faire état dans les documents budgétaires relatifs au compte de commerce s'il ne peut y être remédié à brève échéance.

Enfin, le mouvement de « verdissement » des garanties lancé en 2020 s'est poursuivi et a conduit à mettre un terme, dès la fin de 2022, au soutien de l'État par leur biais à tout projet d'exportation dans le secteur des énergies fossiles, à l'exception de ceux visant à atténuer les émissions existantes de gaz à effet de serre.

Recommandation unique

1. Reverser, au profit du budget général de l'État, les excédents de trésorerie du compte de commerce disponibles au-delà d'un montant suffisant pour garantir sa soutenabilité à court terme (*direction du budget*) .

Introduction

De longue date, l'État a choisi d'accompagner le financement des exportations françaises en accordant des garanties¹ lorsque le marché privé ne peut pas intervenir, faute d'une rentabilité suffisante, ou si les risques sont trop élevés ou les volumes trop peu importants pour permettre de les mutualiser.

Depuis 2017, l'État confie la gestion de ces garanties à une filiale de Bpifrance – Bpifrance Assurance Export, agissant au nom de l'État, sous son contrôle et pour son compte – en remplacement de la Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (Coface), afin de rassembler au sein d'un même groupe la gestion de l'ensemble des dispositifs publics financiers de soutien au développement des entreprises, en France et à l'étranger.

Concomitamment, la loi de finances pour 2017² a créé le compte de commerce *Soutien financier au commerce extérieur* (programme 915) afin de retracer les recettes et les dépenses auxquelles donne lieu la gestion des garanties, désormais accordées directement³ par l'État.

Le compte n'est pas doté de crédits en loi de finances. Dès lors, il fonctionne en trésorerie (sans découvert autorisé pour 2022) et ne fait pas l'objet d'indicateurs de performance.

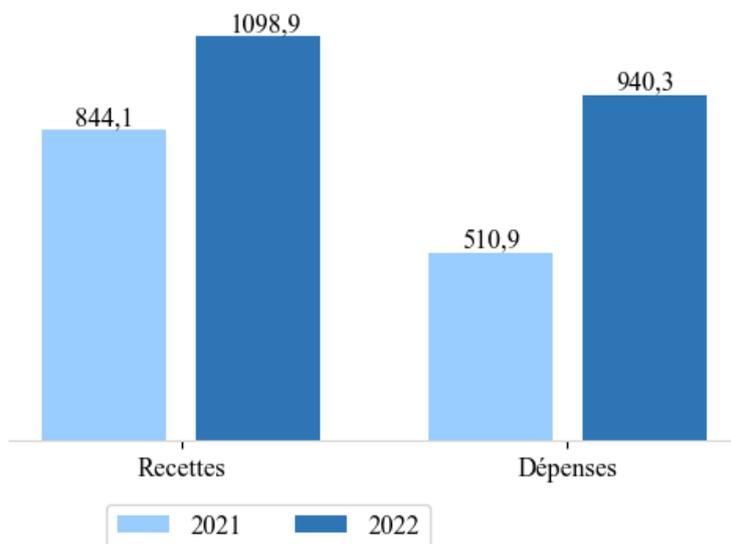
L'équilibre du compte de commerce est sa situation normale, puisque les excédents de trésorerie des sections concernées sont versés, au début de l'année N+1, au budget général sous forme de recettes non fiscales, tandis que les sections déficitaires sont abondées au même moment par une dotation en provenance du programme 114 - *Appels en garantie de l'État* de la mission *Engagements financiers de l'État* du budget général.

Le directeur général du Trésor est le responsable administratif et budgétaire du compte. Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel du ministère chargé de l'économie est l'assignataire et le centralisateur des opérations de recettes et de dépenses.

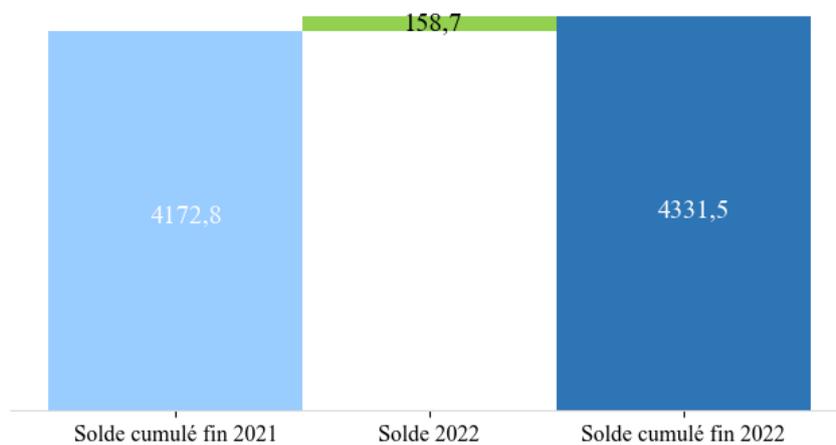
¹ Prévues aux articles L. 432-1 à L. 432-5 du code des assurances.

² Article 47, modifié par l'article 26 de la loi du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

³ En application de l'article 103 de la loi du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015. Le passage d'un système de garantie dite « oblique », dans lequel l'État garantissait la Coface, qui garantissait elle-même les entreprises, à un système de garantie « directe » visait à renforcer la lisibilité de la garantie de l'État et à améliorer les conditions de financement des opérations d'exportations françaises.

Compte de commerce 915 « soutien financier au commerce extérieur »**Graphique n° 1 : recettes et dépenses exécutées (en M€)**

Source : Cour des comptes, à partir de Chorus

Graphique n° 2 : évolution du solde de trésorerie (en M€)

Source : Cour des comptes, à partir de Chorus

Chapitre I

Les résultats de l'exercice

Aucune modification du périmètre du compte ou de son architecture interne n'est intervenue en 2022.

Le tableau suivant présente l'évolution du compte de commerce au cours de l'exercice.

Tableau n° 1 : évolution des résultats du compte de commerce en 2022

En M€	Exécutio n 2021	LFI 2022	Exécutio n 2022
1. Assurance-crédit et assurance-investissement	330,0	102,0	521,8
2. Assurance-prospection	-84,1	-109,0	-95,3
3. Change	-1,9	0,0	-2,2
4. Risque économique	0,0	0,0	0,0
5. Risque exportateur	-2,9	-2,0	-18,1
6. Financement de la construction navale	13,9	8,0	7,3
7. Cap Francexport et Cap Francexport +	3,9	0,0	4,2
Total des résultats d'activité par section (a)	258,9	-1,0	417,7
Versements en provenance du budget général au titre des déficits N-1 des sections (b)	74,2	128,0	88,8
Versements au profit du budget général des excédents N-1 des sections (c)	0,0	-75,0	-347,8
Solde des opérations de l'exercice (a)+(b)+(c)	333,1	52,0	158,7
Solde du compte en fin d'exercice	4 172,8	4 224,8	4 331,5
Solde reporté sur l'exercice suivant	4 172,8	s.o.	n.d.

Source : documents budgétaires et Chorus

La prévision en loi de finances initiale (LFI) repose sur une analyse des dépenses et des recettes de l'exercice précédent ainsi que sur les données disponibles en cours d'exécution lors de l'élaboration des rapports annuels de performance. Cette prévision est fragile, puisqu'elle suppose d'anticiper, près d'un an et demi avant le terme de l'exercice concerné, les résultats

d'une activité commerciale internationale soumise à des déterminants complexes (dates de conclusion effective des contrats et partant, du versement des primes, réalisation de sinistres, etc.) et dépendante de la conclusion ou de l'évolution de quelques contrats à forts enjeux.

Ainsi, pour 2022, la prévision budgétaire traduisait l'hypothèse, prudente, d'une poursuite de la crise sanitaire continuant de faire peser des risques sur les acteurs du commerce extérieur. Elle aboutissait à un résultat d'activité à l'équilibre (-1 M€). En exécution, cependant, le résultat d'activité s'avère largement supérieur, puisqu'il s'établit à 417,7 M€, contre 258,9 M€ en 2021, soit une progression de 61,3 % sur un an.

Comme c'est le cas habituellement, l'activité d'assurance-crédit, qui est la plus significative en termes d'encours (plus de 90 % de l'encours total, fin 2022), a dégagé en 2022 un résultat positif significatif. Elle rend possible la mise en œuvre des autres garanties, notamment l'assurance-prospection qui présente, par construction, une sinistralité forte.

Après versements croisés entre le compte et le budget général, le solde des opérations de l'exercice s'établit à 158,7 M€, ce qui porte, fin 2022, la trésorerie disponible sur le compte à 4,3 Md€.

I - Des recettes qui se maintiennent à un niveau élevé

Le tableau suivant détaille les recettes du compte par section. Ces dernières comprennent, pour l'essentiel, des primes, des récupérations ou des indemnisations (cf. § 2. *infra*).

Tableau n° 2 : détail des recettes du compte de commerce

En M€	Exécution 2021	LFI 2022	Exécution 2022
1. Assurance-crédit et assurance-investissement	689,0	614,0	935,5
2. Assurance-prospection	47,0	34,0	44,2
3. Change	8,2	10,0	10,8
4. Risque économique	0,0	0,0	0,0
5. Risque exportateur	6,9	5,0	6,8
6. Financement de la construction navale	13,9	8,0	7,3
7. Cap Francexport et Cap Francexport +	4,8	22,0	5,6
Total des recettes d'activité (a)	769,8	693,0	1 010,2
Versements en provenance du budget général au titre des déficits N-1 des sections (b)	74,2	128,0	88,8
2. Assurance-prospection	74,2	109,0	84,1
3. Change	0,0	1,0	1,8
5. Risque exportateur	0,0	18,0	2,9

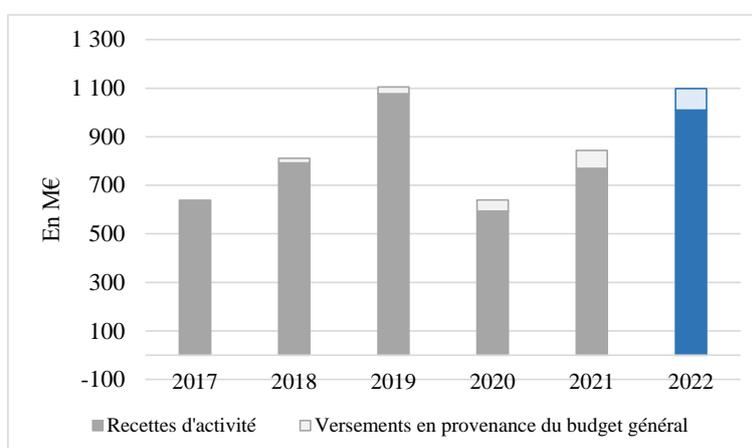
En M€	Exécution 2021	LFI 2022	Exécution 2022
Total des recettes (a)+(b)	844,0	821,0	1 099,0

Source : documents budgétaires et Chorus

Les recettes d'activité s'établissent à un niveau nettement supérieur à celui de l'exercice précédent (+31,2 %) et s'écartent à la hausse de la prévision, prudente, retenue en loi de finances initiale (inférieure de 10,0 % au niveau d'exécution des recettes en 2021).

De ce fait, le niveau des recettes constaté en 2022 est l'un des plus élevés depuis la création du compte de commerce, ainsi que l'illustre le graphique suivant.

Graphique n° 3 : évolution du montant des recettes du compte de commerce



Source : Cour des comptes, à partir des documents budgétaires et de Chorus (hors reversement en 2017 par la Coface des disponibilités que l'État lui avait confiées dans le cadre de son mandat de gestion, soit 4,1 Md€).

Cette progression est imputable pour l'essentiel à la section « Assurance-crédit et assurance investissement », du fait notamment d'une augmentation attendue des primes, compte tenu du rôle contracyclique de la section, et d'un meilleur niveau de récupérations encaissées (cf. § 2.1 *infra*).

Pour l'essentiel, les versements en provenance du budget général concernent la section « Assurance prospection », à hauteur de son résultat déficitaire de 2021 (-84,1 M€).

II - Des dépenses qui progressent moins rapidement

Le tableau suivant détaille les dépenses du compte par subdivision.

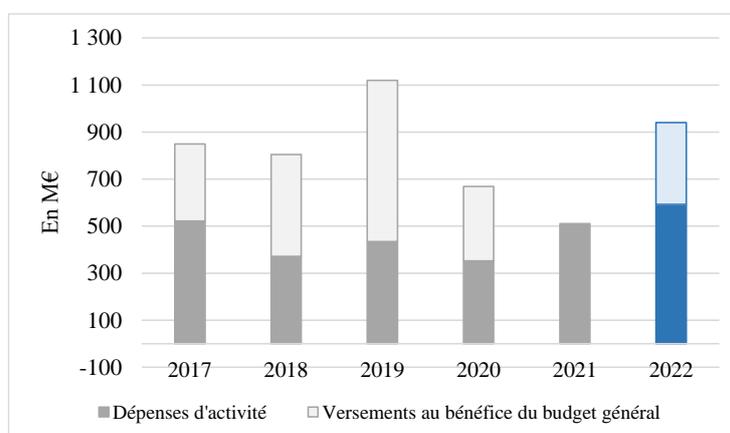
Tableau n° 3 : détail des dépenses du compte de commerce

En M€	Exécution 2021	LFI 2022	Exécution 2022
1. Assurance-crédit et assurance-investissement	359,0	512,0	413,7
2. Assurance-prospection	131,1	143,0	139,5
3. Change	10,1	10,0	13,0
4. Risque économique	0,0	0,0	0,0
5. Risque exportateur	9,8	7,0	24,9
6. Financement de la construction navale	0,0	0,0	0,0
7. Cap Franceexport et Cap Franceexport +	0,9	22,0	1,4
Total des dépenses d'activité (a)	510,9	694,0	592,5
Versements au profit du budget général des excédents N-1 des sections (b)	0,0	75,0	347,8
1. Assurance-crédit et assurance-investissement	0,0	70,0	330,0
6. Financement de la construction navale	0,0	5,0	13,9
7. Cap Franceexport et Cap Franceexport +	0,0	0,0	3,9
Total des dépenses (a)+(b)	510,9	769,0	940,3

Source : documents budgétaires et Chorus

Comme cela avait été le cas en 2021, les dépenses d'activité progressent en 2022 (+16 % sur un an), notamment les versements d'indemnisation en matière d'assurance-crédit, après deux années de crise sanitaire dont les conséquences sur l'économie et les acteurs de l'export se prolongent.

Les dépenses d'activité atteignent ainsi leur plus haut niveau depuis la création du compte, comme le montre le graphique suivant.

Graphique n° 4 : évolution du montant des dépenses du compte de commerce

Source : Cour des comptes, à partir des documents budgétaires et de Chorus

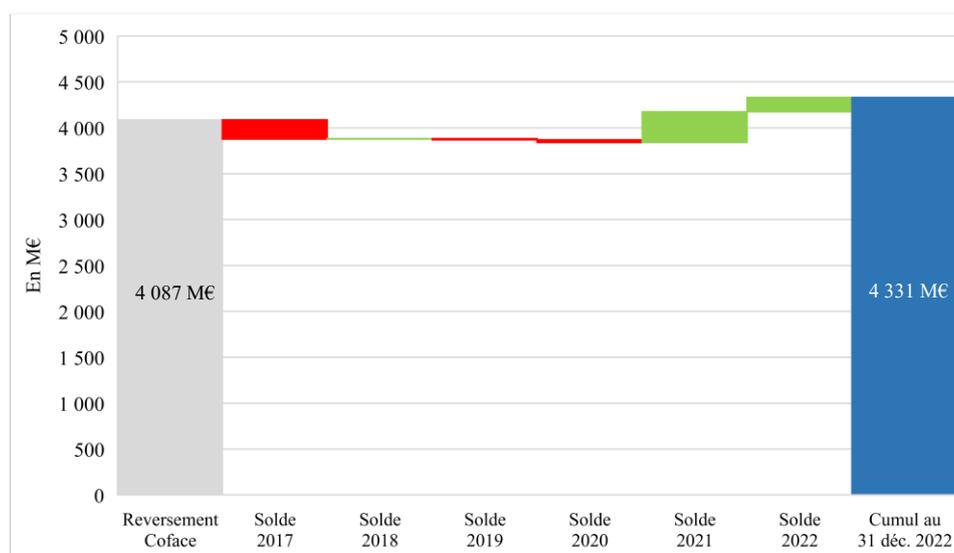
Les versements au profit du budget général concernent principalement la section « Assurance-crédit et assurance-investissement », à hauteur de son résultat excédentaire de 2021 (330,0 M€).

La direction générale du Trésor a, en effet, décidé en 2021, ainsi que l'y avait invité la Cour, d'effectuer désormais au début de l'année N+1 les versements au profit du budget général (par les sections excédentaires) ou en provenance de celui-ci (au profit des sections déficitaires), alors que jusqu'en 2020, dans le premier cas, ils intervenaient à la fin de l'année N. De ce fait, les versements au profit du budget général qui seraient habituellement intervenus en 2021 ont été reportés sur 2022.

III - Un solde de trésorerie qui excède largement les besoins du compte

L'évolution de la trésorerie disponible sur le compte depuis 2017 est détaillée dans le graphique suivant.

Graphique n° 5 : évolution du solde de trésorerie du compte de commerce



Source : Cour des comptes, à partir des documents budgétaires et de Chorus

Fin 2022, le solde de trésorerie du compte s'établit à 4,3 Md€, en hausse de 3,8 % sur un an, dont l'essentiel provient du reversement⁴ opéré par la Coface au moment de la création du compte, dans le cadre du transfert de son mandat de gestion à Bpifrance Assurance Export.

Ce solde de trésorerie représente neuf années de dépenses d'activité du compte au rythme moyen des cinq dernières années, ce qui est manifestement très supérieur à ses besoins. La prochaine loi de règlement devrait donc être l'occasion de corriger cette situation en ne

⁴ Alinéa II de l'article 47 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

reportant pas sur le compte la part la plus excédentaire de sa trésorerie, ainsi que le permet le I. de l'article 20 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

RECOMMANDATION UNIQUE

La Cour recommande de reverser, au profit du budget général de l'État, les excédents de trésorerie du compte de commerce disponibles au-delà d'un montant suffisant pour garantir sa soutenabilité à court terme (direction du budget).

Chapitre II

Les recettes et les dépenses par section

L'objet et l'exécution budgétaire en 2022 de chacune des sept subdivisions du compte sont détaillés ci-après.

I - La section « Assurance-crédit et assurance-investissement »

A - L'objet de la section : l'assurance-crédit et l'assurance-investissement

Activité historique et présente dans l'offre de toutes les agences nationales de crédit-export étrangères, l'assurance-crédit est le produit phare des garanties publiques de soutien au commerce extérieur. Elle représente environ 95 % du total des encours, tous types de garanties confondus, mais un nombre réduit d'entreprises.

L'assurance-crédit concerne principalement de grands contrats de biens d'équipement dans les secteurs militaire et de la construction aéronautique et de bateaux de croisière, qui impliquent de lourds et complexes montages financiers.

À ce titre, elle vise à couvrir, à moyen ou long terme (plus de deux ans), deux types de risques : d'une part, celui subi par l'exportateur en cas d'interruption de l'exécution du contrat et, d'autre part, celui subi par le financeur en cas de non-remboursement du crédit octroyé à l'acheteur étranger (crédit acheteur accordé par une banque ou crédit fournisseur accordé par l'exportateur lui-même).

La garantie attachée à l'assurance-investissement ne protège pas d'un risque lié à une opération d'exportation, mais du risque politique susceptible de peser sur un investissement à l'étranger, support des exportations dans le pays concerné. Ce risque se matérialise par l'impossibilité d'exercer les droits attachés à l'investissement, la destruction totale ou partielle de l'actif, l'empêchement de le faire fonctionner normalement et le risque de non-transfert des sommes dues à l'investisseur français.

B - Les recettes et les dépenses

Le tableau suivant détaille les recettes de la section en 2022.

Tableau n° 4 : détail des recettes de la section 1. « Assurance-crédit et assurance investissement »

En M€	Exécution 2021	LFI 2022	Exécution 2022
Primes et commissions d'engagement	362,0	301,0	406,5
Récupérations	259,6	313,0	418,6
Recettes de réassurance	62,9	0,0	106,7
Recettes diverses et accidentelles et produits financiers	4,5	0,0	3,7
Total des recettes d'activité de la section	689,0	614,0	935,5
Versements en provenance du budget général au titre des déficits N-1 de la section	0,0	0,0	0,0
Total des recettes de la section	689,0	614,0	935,5

Source : Cour des comptes, à partir de Chorus

Par rapport 2021, les recettes de la section progressent fortement (+36 %) en raison de la bonne performance commerciale de la procédure de l'assurance-crédit (+12 % de primes encaissées) qui, parce qu'elle intervient en substitution d'acteurs financiers privés qui privilégient les projets les moins risqués, continue de jouer un rôle contracyclique. Ainsi, le montant des garanties publiques accordées s'est maintenu à un niveau élevé en 2022 (15,8 Md€⁵, contre 17,4 Md€ en 2021, mais 11,7 Md€ en 2019).

Cette progression est aussi attribuable à la croissance du montant des récupérations⁶ (+61 % en 2022), après deux années marquées par des suspensions et reports d'échéances de remboursement accordés aux débiteurs concernés. De même, les recettes de réassurance⁷ atteignent un niveau inédit en 2022 (+ 70 % par rapport à 2021 et +440 % par rapport à 2018), qui s'explique par le rétablissement progressif du secteur aéronautique.

En regard de ces recettes, les dépenses de la section en 2022 sont détaillées dans le tableau suivant.

⁵ Nonobstant la prise en garantie d'un contrat d'exportation dans le secteur aéronautique militaire d'un montant de 14,5 Md€.

⁶ Lorsqu'une créance est réglée après qu'elle a donné lieu à une indemnisation, Bpifrance Assurance Export récupère une partie du règlement, calculée au prorata de la fraction garantie de la créance.

⁷ Primes, récupérations ou indemnisations au titre de contrats cédés par des assureurs privés.

Tableau n° 5 : détail des dépenses de la section 1. « Assurance-crédit et assurance investissement »

En M€	Exécution 2021	LFI 2022	Exécution 2022
Indemnisations, frais accessoires sur sinistres, frais juridiques et autres frais directement liés	222,7	512,0	316,1
Dépenses de réassurance	126,5	0,0	86,7
Restitutions de primes aux assurés	5,9	0,0	8,7
Dépenses diverses et accidentelles et charges financières	3,9	0,0	2,3
Total des dépenses d'activité de la section	359,0	512,0	413,8
Versements au profit du budget général des excédents N-1 de la section	0,0	70,0	330,0
Total des dépenses de la section	359,0	582,0	743,8

Source : Cour des comptes, à partir de Chorus

En 2022, les dépenses d'activité de la section progressent (+15,2 %), mais moins rapidement que les recettes d'activité, en raison d'un niveau d'indemnisation de sinistres plus important, du fait notamment que certains moratoires mis en place au bénéfice d'entreprises du secteur aéronautique ont pris fin.

II - Les autres sections

En comparaison avec la section relative à l'assurance-crédit examinée *supra*, les six autres sections du compte de commerce portent des enjeux financiers beaucoup plus modestes.

A - La section « Assurance-prospection »

L'assurance prospection permet de couvrir les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 500 M€ contre le risque d'échec des activités de prospection⁸ de marchés à l'étranger et de leur offrir un relais de trésorerie.

Considérée comme indispensable pour inciter les entreprises, petites, moyennes et de taille intermédiaire, à se tourner vers des marchés étrangers, cette famille de garanties fait l'objet d'une attention particulière de la part de l'État, qui cherche régulièrement à en améliorer le fonctionnement et l'efficacité :

⁸ Les dépenses couvertes sont de natures variées : participation à des salons, création ou renforcement d'un service export, création d'une filiale commerciale, prestations de conseil, etc.

- en 2012, une « assurance prospection premiers pas » (A3P), destinée aux entreprises primo exportatrices, avait été créé par la Coface pour répondre à leurs besoins de simplification et d'accompagnement dans leurs démarches de prospection ;
- en 2018, les modalités du dispositif ont été révisées pour en faire un produit d'avance en trésorerie, dénommé AP208, et non plus seulement de remboursement *a posteriori* sur présentation de factures ;
- en 2021, l'assurance prospection-accompagnement (APA) est lancée dans le cadre du plan de relance ; l'octroi de la garantie est conditionné à une prestation d'accompagnement obligatoire pour les TPE et les primo-arrivants sur les activités d'export.

Les recettes de la section recouvrent notamment les primes d'assurance prospection et les versements. Les dépenses sont principalement constituées des indemnités versées aux entreprises exportatrices.

L'assurance-prospection génère une dépense immédiate (l'indemnisation des frais de prospection), mais une recette incertaine à terme (le remboursement des indemnités si les recettes d'exportation le permettent), de sorte qu'il s'agit d'une activité toujours déficitaire pour l'État, alors même que ce dernier cherche à la rendre attractive auprès des entreprises.

Ainsi, en 2022, les recettes d'activité diminuent légèrement (-5,9 % par rapport à 2021) tandis que les dépenses progressent dans des proportions comparables (+6,4 %) pour s'établir, respectivement à 44,2 M€ et 139,5 M€, soit un résultat déficitaire (-95,3 M€) plus important que celui de 2021 (-84,1 M€).

B - La section « Change »

La garantie de change permet à l'entreprise exportatrice qui a remis une offre commerciale en devise étrangère de se couvrir contre le risque de réduction du produit de la vente en cas de dépréciation de la devise concernée par rapport à l'euro.

La mutualisation des achats d'instruments sur le marché et des risques à couvrir – au moyen d'un modèle statistique de taux de conclusion de contrats observés historiquement sur l'ensemble de ses assurés – limite le risque budgétaire auquel l'État est exposé.

De fait, en 2022, les recettes d'activité de la section (10,8 M€) ont été inférieures à ses dépenses (12,9 M€), d'où un résultat faiblement déficitaire (-2,1 M€).

C - La section « Risque économique »

La garantie du risque économique visait, en période de forte inflation, à protéger les exportateurs français contre le risque d'accroissement de leurs coûts pendant l'exécution de leurs contrats.

La section « risque économique » ne comptabilise plus de dépenses ni de recettes depuis plusieurs années et n'est maintenue qu'en raison du fait que la garantie la plus récemment octroyée court jusqu'en 2023.

D - La section « Risque exportateur »

La garantie du risque exportateur assure la banque de l'exportateur contre le risque de défaut de remboursement des crédits de préfinancement ou des cautions qu'elle a octroyés à son client.

Cette catégorie de garantie comprend :

- la « garantie des cautions » : dans la très grande majorité des contrats d'exportation, l'acheteur étranger exige dès la remise des offres la mise en place de diverses cautions (bancaires ou non) au cas où l'exportateur n'exécuterait pas correctement le contrat envisagé ; le cas échéant, l'acheteur étranger peut alors appeler la caution auprès du financeur de l'exportateur français ;
- la « garantie des préfinancements » : l'exportateur peut avoir besoin de contracter un emprunt pour financer le démarrage de sa production. La banque qui le finance court alors le risque qu'il ne la rembourse pas. En contractant une garantie de préfinancement, le risque encouru par la banque est couvert, ce qui facilite l'octroi du prêt ;

En 2022, les recettes d'activité (6,8 M€) n'ont pas permis de couvrir les dépenses d'indemnisation (24,9 M€), alourdies par plusieurs sinistres importants en fin d'année, ce qui conduit à constater un résultat déficitaire de 18,1 M€.

E - La section « Financement de la construction navale »

Dans le cadre du dispositif prévu par la loi du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005⁹, l'État peut octroyer directement sa garantie à des établissements accordant des cautionnements, garanties ou préfinancements aux entreprises du secteur de la construction navale pour la réalisation d'opérations de construction de navires civils dont le prix de vente est supérieur à 40 M€.

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

En 2022, les recettes de la section se sont élevées à 7,3 M€, tandis que ses dépenses ont uniquement consisté en un versement au budget général de son résultat excédentaire de 2021 (13,9 M€).

F - La section « Cap Francexport et Cap Francexport + »

À la suite de la crise de 2008, un dispositif public de réassurance à court terme avait été instauré, reposant sur un mécanisme de partage des risques entre l'État et les assureurs-crédits privés. D'abord mis en place pour le marché domestique, le dispositif a été étendu en 2009 aux opérations d'exportation.

Finalement tombé en désuétude après la crise, le produit a été relancé fin 2018 dans le but de réassurer les assureurs privés sur des couvertures court-terme d'opérations réalisées dans des

⁹ Article 119, modifié par l'article 108 de la loi du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

pays particulièrement risqués. Très peu utilisé par les entreprises lors de sa réactivation, le dispositif a été révisé¹⁰ dans le cadre du plan d'urgence de mars 2020 en vue d'éviter un désengagement massif des assureurs privés susceptible de provoquer l'arrêt brutal des opérations d'exportation. Le dispositif, qui devait initialement prendre fin au 31 décembre 2021, puis au 31 mars 2022, a finalement été pérennisé, mais est désormais à nouveau limité aux opérations d'exportation vers les pays les plus risqués.

Deux types de garanties sont possibles : Cap Francexport permet de réassurer jusqu'à deux tiers de la part assurée du crédit, tandis que Cap Francexport+ permet de réassurer jusqu'à 95 % de cette dernière. Ces garanties s'adressent aux entreprises exportatrices françaises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 1,5 Md€.

La normalisation du dispositif en 2022 a conduit à une forte baisse de l'encours et à un niveau de recettes (5,6 M€ de primes encaissées) supérieur à celui des dépenses d'activité (1,4 M€), d'où un résultat nettement excédentaire (4,2 M€).

¹⁰ La liste des pays éligibles a été élargie et le plafond global de réassurance par l'État est passé de 1 Md€ à 5 Md€.

Chapitre III

La gestion du compte de commerce

Si l'exécution en 2022 n'a pas conduit à s'écarter des règles du droit budgétaire, trois faits caractéristiques de la gestion du compte de commerce méritent d'être relevés.

I - La soutenabilité du compte de commerce

La soutenabilité budgétaire du compte de commerce s'apprécie en examinant le niveau, fin 2022, de l'encours des garanties accordées par l'État, principalement celles relatives au soutien du commerce extérieur, et le risque qu'elles débouchent sur des appels en garanties.

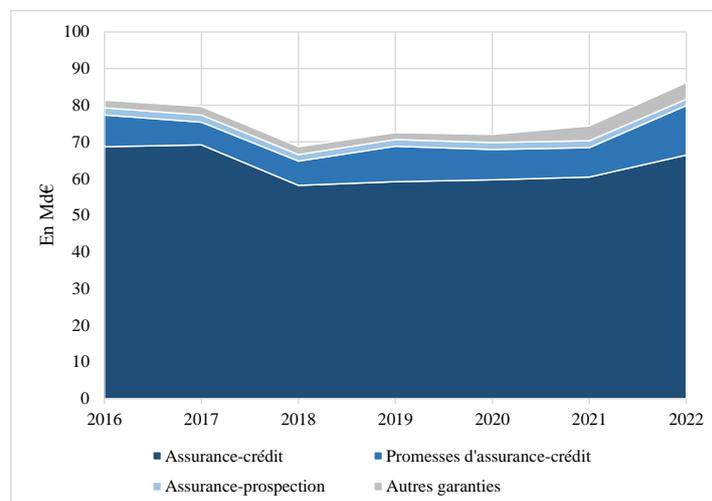
A - L'encours des garanties publiques pour le commerce extérieur

Entre fin 2010 et fin 2015, l'encours des garanties d'assurance-crédit a connu une forte progression, passant de 59 Md€ à 75 Md€ (hors promesses). Cette situation a conduit le législateur à prévoir¹¹ que le montant des nouveaux risques couverts à partir du 1^{er} janvier 2016, diminué du montant des engagements éteints, ne peut, sauf autorisation expresse du Parlement, excéder de plus de 35 Md€ le montant des encours d'assurance-crédit (y compris promesses) et d'assurance-prospection fin 2015, qui était de 84 Md€, soit une limite de 119 Md€.

Cette autorisation n'a pas été nécessaire depuis, ainsi que l'illustre le graphique suivant.

¹¹ Article 104 de la LFR pour 2015.

Graphique n° 6 : encours commercial des garanties publiques pour le commerce extérieur



Source : Cour des comptes, à partir des données fournies par la direction générale du Trésor

Au 31 décembre 2022, l'encours des garanties d'assurance-crédit et d'assurance-prospection s'établit à 82 Md€, soit 68 % du seuil d'autorisation parlementaire précité.

B - Le risque d'appel en garantie

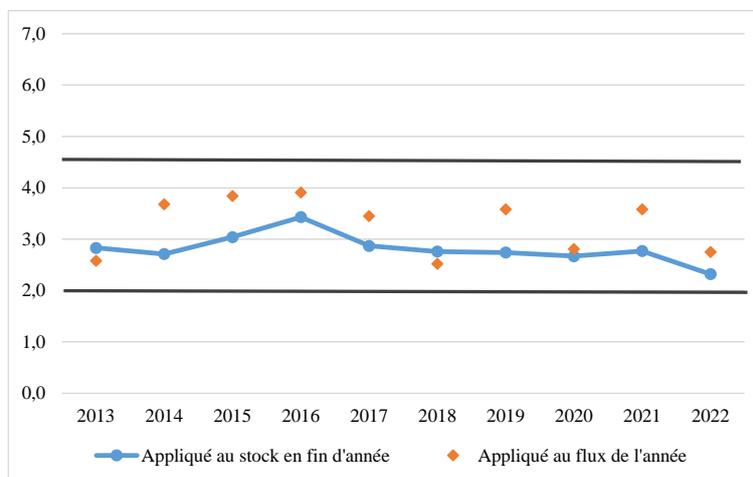
Le programme 114 « Appels en garantie de l'État » de la mission « Engagements financiers de l'État » du budget général porte les dépenses budgétaires qui découlent de la mise en jeu des garanties octroyées par l'État pour soutenir le commerce extérieur.

Les projets et rapports annuels de performances du programme présentent les résultats de la mesure de l'indice moyen pondéré du portefeuille des risques pays¹² de l'assurance-crédit, qui recouvre l'essentiel des enjeux financiers pour l'État. L'indice vise à refléter les risques pris par l'État dans son rôle de garant et sa capacité à maintenir une dispersion suffisante des catégories de risques garantis.

Le graphique suivant présente l'évolution de l'indice depuis 2013 selon qu'il porte sur les prises en garantie en cours d'année ou sur l'encours total de garanties en fin d'année. Le graphique comporte l'indication des valeurs basse (2,0) et haute (4,5) entre lesquelles la valeur de l'indice doit évoluer dans les deux cas, conformément à l'objectif fixé par la direction générale du Trésor.

¹² Le risque des différents pays est évalué par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) sur une échelle de 0 à 7 : plus le risque financier lié au pays est important, plus la catégorie à laquelle appartient ce pays est élevée.

Graphique n° 7 : indice moyen pondéré du portefeuille de risque pays de l'assurance-crédit



Source : Cour des comptes, à partir des données fournies par la direction générale du Trésor

Sur la période considérée, la valeur de l'indice appliqué au flux annuel des prises en garanties varie un peu plus fortement que lorsqu'il est calculé pour l'encours en fin d'année. Dans ce dernier cas, il est relativement stable depuis plusieurs années et toujours compris dans l'intervalle précité.

Pour 2022, la valeur de l'indice s'élève à 2,75 pour le flux de l'année et 2,32 pour l'encours au 31 décembre, en nette baisse dans les deux cas par rapport aux valeurs de 2021. La direction générale du Trésor attribue cette baisse au caractère contracyclique de l'assurance-crédit, qui a conduit Bpifrance Assurance Export à se positionner sur des entreprises moins risquées.

Quoique maîtrisé, le risque d'appel en garantie doit néanmoins continuer de faire l'objet d'une vigilance particulière dans le contexte de la crise sanitaire récente, ainsi que la Cour l'a rappelé dans un rapport¹³ récent.

II - L'enregistrement décalé des flux de trésorerie sur le compte

Dans le cadre de son mandat de gestion, Bpifrance Assurance Export doit notamment transmettre à la direction générale du Trésor un état mensuel des encaissements et des décaissements intervenus au cours du mois écoulé.

Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et économique est ensuite chargé de procéder aux enregistrements comptables nécessaires.

¹³ Cour des comptes, *Les dispositifs de soutien à l'exportation*, rapport public thématique, octobre 2022.

La conséquence de ce processus est que l'exécution budgétaire du compte de commerce pour l'année N retrace les encaissements et décaissements intervenus du 1^{er} décembre N-1 au 30 novembre N, ce qui ne donne pas une image fidèle à la réalité des flux de trésorerie liés à la gestion des garanties publiques.

Au surplus, les prévisions réalisées à l'automne dans le cadre du projet de loi de finances initiale sont d'autant plus difficiles à commenter *a posteriori* qu'elles portent sur la totalité de l'exercice N+1, alors que seuls ses onze premiers mois sont effectivement pris en compte en exécution et que décembre est un mois atypique, qui enregistre notamment les annulations liées au Club de Paris.

Le tableau suivant permet d'apprécier la différence, parfois significative, entre les flux de trésorerie nets enregistrés sur le compte de commerce (avant versements en provenance du budget général ou au profit de celui-ci) et ceux réellement constatés au cours de l'année civile par Bpifrance Assurance Export.

Tableau n° 6 : comparaison entre les flux de trésorerie enregistrés sur le compte de commerce (hors construction navale) et ceux constatés par Bpifrance Assurance Export

En M€	2018	2019	2020	2021	2022
Résultats d'activité du compte	402,1	634,9	237,4	245,0	410,4
(-) Recettes nettes des dépenses constatées en décembre N-1 par Bpifrance Assurance Export, mais enregistrées en N sur le compte	-83,8	-259,9	-89,5	-118,2	-119,8
(+) Recettes nettes des dépenses constatées en décembre N par Bpifrance Assurance Export, mais enregistrées en N+1 sur le compte	259,9	89,5	118,2	119,8	161,6
(=) Résultats d'activité retraités	578,2	464,5	266,1	246,6	452,2

Source : Cour des comptes, à partir de Chorus

Il apparaît ainsi que, en l'absence du décalage d'un mois dans la comptabilisation des recettes et des dépenses, l'État aurait été amené, en 2018, à prélever significativement davantage de trésorerie qu'il ne l'a fait et, en 2019, à en prélever moins, tandis que, à partir de 2020, les écarts sont moins importants.

Plus de six ans après avoir repris la gestion des garanties publiques pour le commerce extérieur, il serait souhaitable que Bpifrance Assurance Export soit en mesure, à terme, de transmettre l'état de trésorerie du mois de décembre (N) dans des délais compatibles avec les opérations de fin d'exercice budgétaire (achevées le 20 janvier N+1 à l'issue de la période complémentaire).

En avançant de quelques jours en janvier la production des états mensuels de trésorerie et en réduisant la durée des contrôles du CBCM, une suppression du décalage actuel est atteignable.

Dans l'intervalle, les documents relatifs au compte de commerce qui accompagnent les projets de loi de finances et de règlement du budget et d'approbation des comptes devraient faire état de ce décalage, pour la correcte information de leurs destinataires.

III - Le « verdissement » des garanties publiques pour le commerce extérieur

Les garanties publiques sont un axe important de l'action de l'État en faveur du commerce extérieur, que ce dernier oriente en fonction de ses priorités économiques et politiques, et des risques pays. L'objectif premier que constitue l'amélioration de la compétitivité des exportations française n'est cependant pas exclusif d'autres préoccupations, notamment dans le domaine de la responsabilité sociale et environnementale.

À cet égard, l'OCDE a émis une série de recommandations non contraignantes à l'intention de ses États membres, notamment celle dite des « Approches communes »¹⁴. Cette dernière reconnaît « *la responsabilité qu'ont les Adhérents de mettre en œuvre les engagements pris par les Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques* ».

La recommandation prévoit donc un devoir de diligence environnementale et sociale, notamment la réalisation d'un examen approfondi des risques que font courir, dans ces deux domaines, les opérations d'exportation, dès lors qu'elles sont susceptibles de bénéficier de crédits et garanties de crédits publics.

S'agissant des garanties publiques pour le commerce extérieur, cette volonté s'est traduite par une restriction de leur champ d'éligibilité. En effet, la loi de finances n° 2019-1479 pour 2020 a modifié le code des assurances (article L. 432-1) de telle manière que la garantie de l'État ne puisse plus être accordée pour des opérations¹⁵ dans le domaine du charbon, des hydrocarbures gazeux ou liquides recourant à la fracturation hydraulique, et aux autres méthodes « non-conventionnelles », ou nécessitant un torchage de routine¹⁶.

La loi de finances pour 2020 a aussi significativement renforcé l'obligation du gouvernement d'informer le Parlement en prévoyant, notamment, l'établissement d'un rapport qui détaille les moyens (méthodologiques, techniques, économiques, etc.) de mieux prendre en compte la dimension environnementale dans l'octroi des garanties publiques pour le commerce extérieur et propose différents scénarios à cette fin.

À l'occasion de la remise en octobre 2020 de ce rapport¹⁷ le ministre chargé de l'économie annonçait que « *Dès le 1^{er} janvier 2021, l'État n'octroiera plus de garanties export pour des projets d'exploitation de pétroles extralourds, et d'hydrocarbures dits non conventionnels. À partir de 2025, cette exclusion est étendue aux projets d'exploitation de nouveaux gisements*

¹⁴ Recommandation sur des approches communes pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public et le devoir de diligence environnementale et sociale, adoptée le 28 juin 2012 et révisée le 6 avril 2016.

¹⁵ De recherche, d'exploitation et de production de minerai ou d'énergie, de prêts à des acheteurs étrangers en vue d'exporter des biens et des services dans le cadre de telles activités.

¹⁶ Fait de brûler en continu le gaz émis lors de l'exploitation d'un gisement d'hydrocarbures liquides.

¹⁷ Rapport du Gouvernement au Parlement, *Plan climat pour les financements export*, octobre 2020.

pétroliers. Enfin, les exportateurs français se positionnant sur de nouveaux projets d'exploitation gazière cesseront d'être éligibles au soutien export public d'ici 2035 ».

En avril 2021, la coalition *Export Finance for Future* a été lancée par la France et d'autres pays dans le but de promouvoir l'arrêt des financements exports aux hydrocarbures au niveau international et de faire évoluer le cadre multilatéral en ce sens.

En novembre 2021, à l'occasion de la 26^e Conférence des parties (COP 26) sur les changements climatiques, la France a signé la déclaration sur le financement public international pour la transition vers les énergies propres. L'engagement qui en a résulté s'est traduit¹⁸ par l'avancement, au 1^{er} janvier 2023, de la cessation du soutien de l'État par le jeu de sa garantie à tout projet d'exportation dans le secteur des énergies fossiles, à l'exception de ceux visant à atténuer les émissions existantes de gaz à effet de serre. Enfin, un mécanisme incitatif, dit « bonus climatique », a été mis en place, consistant à augmenter l'assiette de l'assurance-crédit dont peuvent bénéficier les projets ayant un impact positif sur la transition écologique.

Le « verdissement » des garanties publiques pour le commerce extérieur progresse donc sur une trajectoire de long terme, mais nécessite désormais de « *développer au niveau européen des mesures harmonisées de l'empreinte carbone des financements export* », ainsi que l'anticipait le rapport précité

¹⁸ Article 152 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

Annexes

Annexe n° 1. liste des publications récentes de la Cour des comptes en lien avec les politiques publiques concernées par la NEB

Les soutiens publics nationaux aux exportations agricoles et agroalimentaires, référé du Premier président, mars 2019.

SFIL (ex-Société de financement local), rapport d'observations définitives, septembre 2021.

Business France – Exercices 2015 à 2019, rapport d'observations définitives, octobre 2021.

Les dispositifs de soutien à l'exportation, rapport public thématique, octobre 2022.

Le soutien aux exportations de matériel militaire, rapport public thématique, janvier 2023.