



COMMERCE EXTÉRIEUR : L'URGENCE D'UNE STRATÉGIE PUBLIQUE POUR NOS ENTREPRISES

--

Par Florence Blatrix Contat, Jean Hingray et Vincent Segouin.

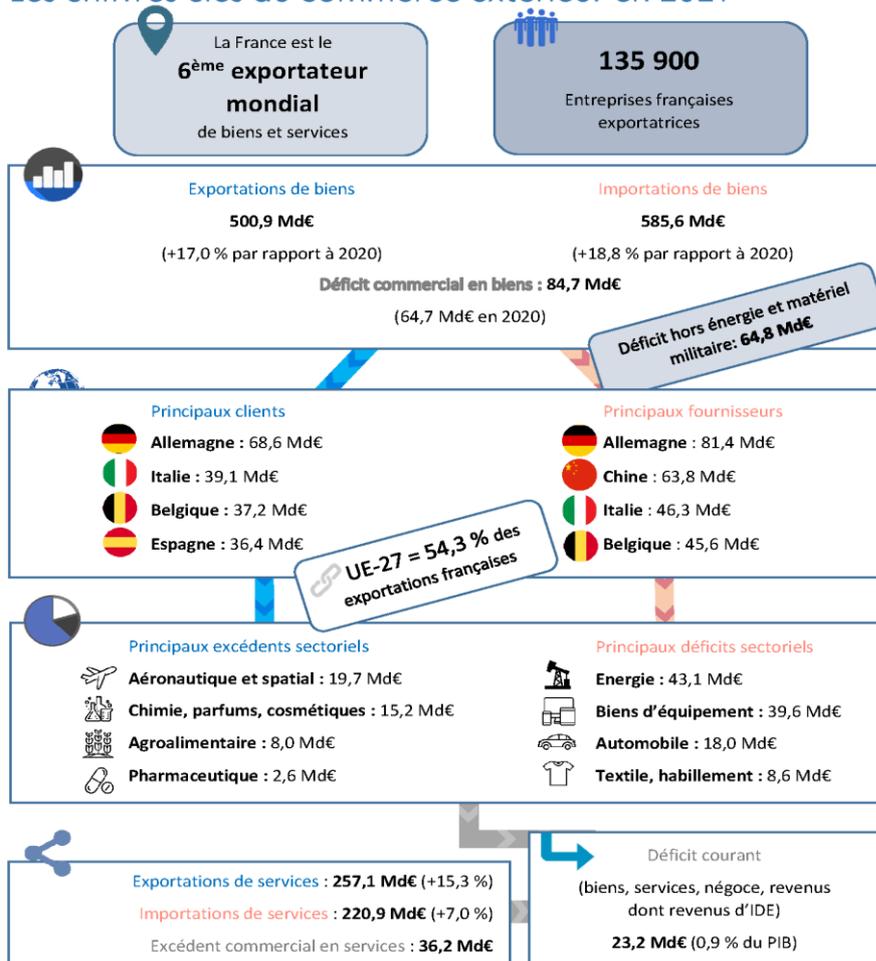
Observant un nouveau creusement du déficit de la balance commerciale de la France à la fin de l'année 2021, la Délégation aux entreprises a confié une mission à trois de ses membres afin de comprendre l'origine de ce phénomène et proposer des pistes permettant de remédier aux difficultés des PME (petites et moyennes entreprises) et ETI (entreprises de taille intermédiaire) en matière de commerce extérieur.

L'année 2021 a été marquée par un déficit de 84,7 milliards d'euros de la balance commerciale, dégradant encore davantage la place de la France au sein de l'Union européenne. Les chiffres des premiers trimestres de l'année 2022 indiquent un nouveau déficit record de près de 150 milliards d'euros. Cette situation est alarmante car :

- ✓ La dégradation n'est pas soudaine. Elle résulte d'un long processus induit par le choix politique de la désindustrialisation de la France depuis 40 ans, et s'est simplement aggravée avec les récentes crises sanitaire et énergétique.
- ✓ La dépendance aux importations est non seulement coûteuse mais elle remet aussi en cause notre souveraineté.
- ✓ Les décisions de relocalisation ne peuvent se prendre sans tenir compte de nombreux facteurs de compétitivité -notamment hors coût- aujourd'hui trop négligés (compétences, innovation, etc.).
- ✓ Malgré la réforme positive du dispositif de soutien public à l'export s'appuyant désormais sur la « Team France Export », on constate un manque cruel de vision stratégique pour la France et ses entreprises.
- ✓ De nombreux risques sont sous-estimés pour nos entreprises et pour la performance économique de la France, comme les vulnérabilités en termes d'approvisionnement, la délocalisation des services et la « télémigration », l'impact potentiel des décisions européennes en matière de normes, etc.

La Délégation sénatoriale aux entreprises propose 10 mesures, stratégiques et opérationnelles, pour remédier à cette situation à terme et faire en sorte que l'on ne subisse plus le déclassement continu de la France en matière de commerce extérieur. Pour être proactif, l'État doit être plus prospectif et visionnaire.

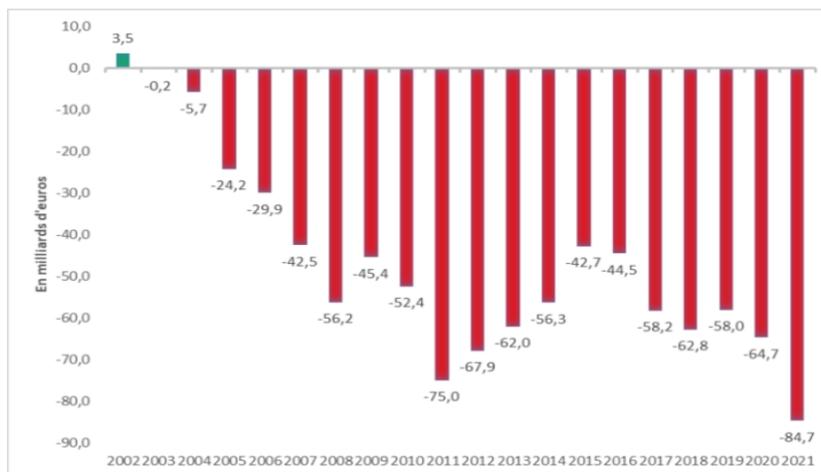
Les chiffres clés du commerce extérieur en 2021



Source : Direction générale du Trésor, rapport 2022 sur le commerce extérieur de la France

1. LE DÉFICIT ABYSSAL DE LA BALANCE COMMERCIALE, FRUIT D'UNE DÉGRADATION CONTINUE

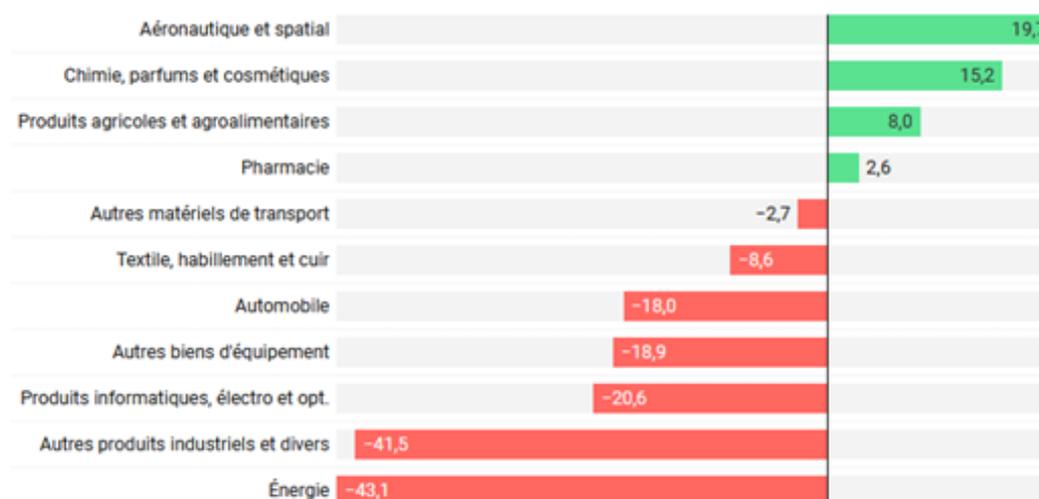
Voilà vingt ans que nous assistons, comme impuissants, au creusement du déficit commercial des biens. C'est en 2002 que le solde des échanges de biens fut excédentaire pour la dernière fois et le creusement a déjà connu plusieurs phases d'accélération, retracées dans le graphique ci-après.



Les chiffres récents ont été certes aggravés par les crises sanitaire et énergétique (-26,7 milliards d'euros entre 2019 et 2021, puis -65,3 milliards lors des trois premiers trimestres 2022, avec un déficit dans le secteur de l'énergie très lourd comme l'illustre le graphique des soldes sectoriels de 2021), mais **le phénomène de dégradation continue résulte directement de la désindustrialisation de la France**, choix stratégique assumé par de nombreux gouvernements depuis 40 ans et pointé par tous les économistes.

Évolution 2021 des soldes sectoriels

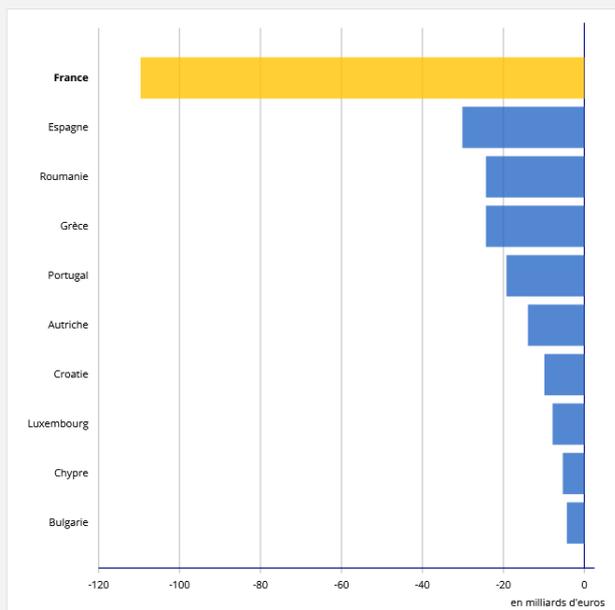
En Md€



Graphique: Vie-publique / DILA - Source: France Diplomatie - Récupérer les données - Créé avec Datawrapper

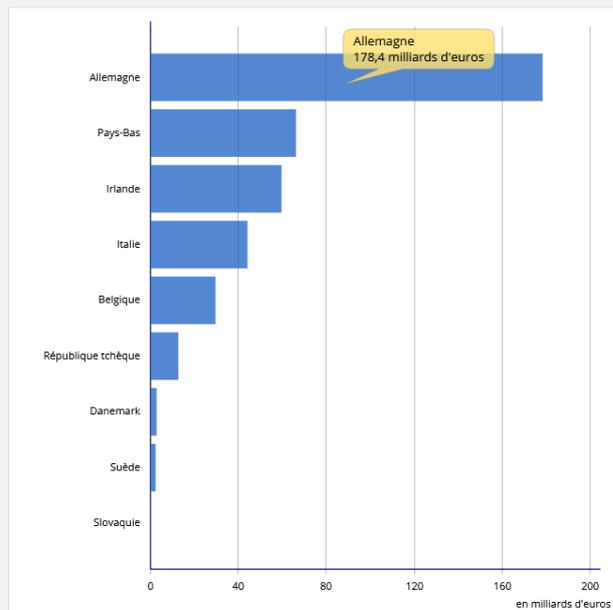
La **part de l'industrie dans le PIB** a diminué de 10 points pour la France pour atteindre 13,5 % en 2019 contre 24,2 % en Allemagne, 19,6 % en Italie ou 15,8 % en Espagne. En Allemagne, le nombre d'emplois industriels est de 7 millions, soit plus du double du nombre en France (3,2 millions). On perçoit l'impact de la désindustrialisation française en comparant les chiffres d'Eurostat, repris ci-dessous. Ils mettent en évidence les balances commerciales des États membres de l'Union en les classant, à gauche selon le niveau de leur déficit, à droite selon leur excédent. **La France est bonne dernière de l'Union une fois de plus en 2021 (-84,7 milliards et -109 milliards selon la méthode de calcul d'Eurostat)** tandis que **l'Allemagne affiche le plus gros excédent** (173,3 milliards ou 178,4 milliards selon Eurostat). Cependant, un ralentissement prononcé a été récemment observé en Allemagne avec, en mai 2022, le premier déficit commercial mensuel depuis la réunification (1991).

Solde de la balance commerciale dans quelques pays de l'Union européenne en 2021 : Déficits



Lecture : en 2021, le déficit commercial de la France est de 109,7 milliards d'euros.
Source : Eurostat (extraction du 4 juillet 2022).

Solde de la balance commerciale dans quelques pays de l'Union européenne en 2021 : Excédents

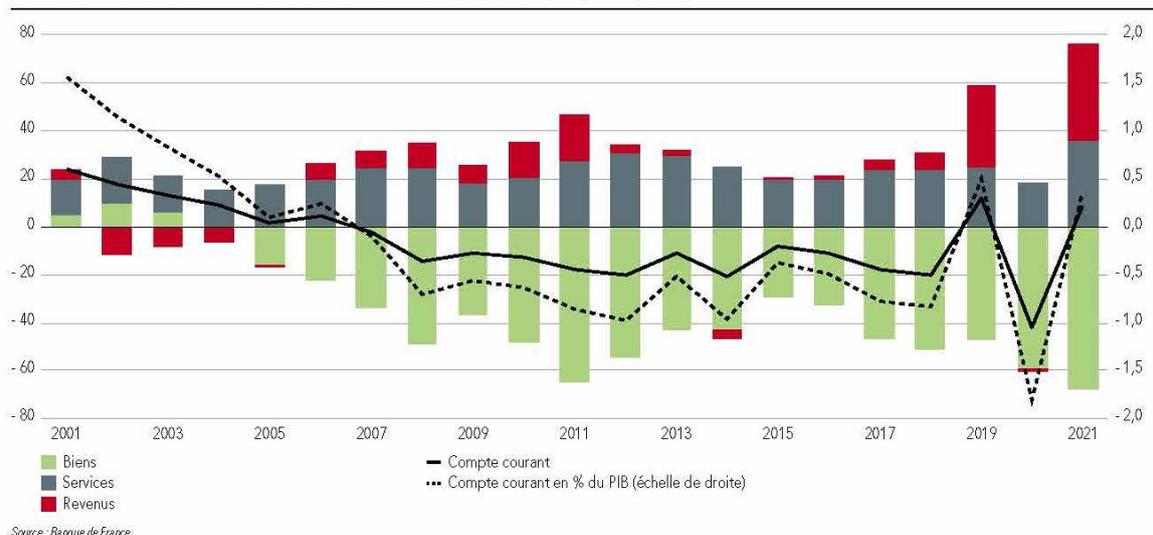


Lecture : en 2021, l'excédent commercial de l'Allemagne est de 178,4 milliards d'euros.
Source : Eurostat (extraction du 4 juillet 2022).

À côté de la balance des biens déficitaire, on observe une **balance des services excédentaire de 36,2 milliards d'euros en 2021**, dont le dynamisme est porté par les services de transport et les services aux entreprises. Entre 2001 et 2021, les exportations de services ont augmenté de 140 % soit deux fois plus que les exportations de biens, passant de 24 % à 33 % des exportations totales. En outre, **services et biens sont intrinsèquement liés puisque 40 % de la valeur ajoutée incorporée dans les exportations de biens est constituée de services.**

Mais l'excédent du solde des **services** ne parvient pas, globalement, à compenser le déficit de la balance commerciale, comme le met en évidence l'évolution du **solde des transactions courantes**. Même si l'année 2021 est marquée par un excédent de 9 milliards d'euros, les déficits se sont succédé lors des premiers trimestres de l'année 2022 (déficit de 18,3 milliards d'euros au troisième trimestre 2022).

G1 Solde des transactions courantes et ses composantes (en milliards d'euros et en % du PIB)



Source : Banque de France.

Rappel Lexique

La balance des paiements retrace l'ensemble des transactions économiques et financières d'une économie avec le reste du monde. Toujours équilibrée par nature (car présentée suivant les règles de la comptabilité en partie double), elle s'articule autour de trois comptes : compte financier, compte de capital, et compte de transactions courantes.

La balance des transactions courantes regroupe la balance commerciale (les marchandises) et la balance des services (services, revenus et transferts courants).

La position extérieure nette représente le patrimoine ou l'endettement net de la Nation vis-à-vis du reste du monde

Enfin, **la position extérieure de la France continue de se dégrader**, en passant de -709.4 milliards d'euros en 2020 à **-801.9 milliards d'euros en 2021**. La Banque de France rappelle qu'elle atteint ainsi **32,3 % du PIB**, ce qui la rapproche du seuil d'alerte défini par la procédure européenne de déséquilibre macroéconomique (déficit de 35 % du PIB). L'économiste Jean-Marc Daniel résume ainsi cette situation : « *comme nous n'arrivons pas à vendre, nous nous vendons* ».

Compte tenu de ces éléments de constat, toute action visant à redresser le commerce extérieur de la France doit être précédée d'une réflexion stratégique autour des questions suivantes :

- ★ **Diminution des importations** : quels sont les objectifs concrets en matière de souveraineté ? Quelles doivent être nos priorités en termes d'indépendance ? Relocalisation ou développement de la production en France : quels sont nos atouts en termes de compétitivité, les secteurs à privilégier et les compétences nécessaires pour y parvenir ?
- ★ **Augmentation des exportations** : disposons-nous de tous les outils nécessaires pour analyser les opportunités des marchés européens et étrangers hors Union européenne ? Comment identifier les entreprises susceptibles de réussir le pari de l'internationalisation et de contribuer utilement au développement de l'export ?

Mais sommes-nous suffisamment armés pour appréhender ces questions ?

2. COMMERCE EXTÉRIEUR : DE NOMBREUX RISQUES ET LA NÉCESSITÉ D'UNE APPROCHE TRANSVERSALE

La Délégation aux entreprises du Sénat, à travers ses travaux, constate un manque de vision stratégique dans l'appréhension des enjeux en matière de commerce extérieur.

⇒ **Des risques insuffisamment pris en compte**

✓ **Le risque de délocalisation des services**, notamment avec le développement des technologies numériques. Aujourd'hui les efforts en matière de formation et de développement des compétences ne sont pas suffisants pour éviter la menace d'un phénomène de « télémigration », identifiée par l'économiste Richards Baldwin. Les services étant liés aux biens exportés, leur sort est directement lié à la réindustrialisation de la France et donc au développement à long terme des PME et ETI de territoire. Cette réindustrialisation sera pérenne à condition que les entreprises soient rentables malgré les contraintes actuelles des normes, du coût de l'emploi et des pressions fiscales. Elle devra également tenir compte des entreprises qui assurent la souveraineté de la France.

✓ **Le risque de dépendance est sous-estimé**. Tout d'abord en termes de propriété intellectuelle, puisque nous dépendons de *data centers* situés à l'étranger. Ensuite parce que les vulnérabilités d'approvisionnement sont minimisées. En effet, les études françaises (Trésor, Conseil d'Analyse

économique) ne prennent en compte que les données dont dispose la Direction générale des Douanes ; ainsi, le risque est considéré comme insignifiant dès lors qu'un produit est importé depuis un pays européen, quand bien même ses composants sont eux-mêmes importés depuis des pays identifiés comme plus « risqués ».

✓ **La compétitivité hors-prix est mal appréhendée** alors qu'il faudrait mettre l'accent sur tous les facteurs de cette dimension : environnement normatif, caractéristiques des entreprises importatrices, positionnement de gamme, qualifications, innovation.

✓ **Les entreprises françaises ne sont trop souvent même pas soutenues en France.** Les acheteurs publics privilégient quasi-exclusivement le moins-disant dans les marchés publics, alors qu'ils pourraient tenir compte d'autres critères sur lesquels les entreprises françaises sont performantes (la crise sanitaire a mis en évidence cette incohérence). En outre, les grandes entreprises françaises n'ont pas la culture du « chasser en meute » - qui consiste à conquérir des marchés étrangers en entraînant des ETI ou PME de même nationalité - pourtant si efficace chez nos voisins allemands ou italiens. Enfin l'administration française n'accompagne pas les entreprises, elle est au contraire trop souvent punitive contrairement à ses homologues allemands et italiens.

✓ **L'impact des décisions européennes, notamment en matière de normes, semble trop négligé.** Pourtant elles sont susceptibles de diminuer davantage la compétitivité des entreprises européennes sans une stratégie commerciale défendant la réciprocité des obligations. Il faut supprimer les surtranspositions ou faire appliquer les clauses miroirs entre les produits fabriqués en France et les produits importés.

⇒ **Les conséquences de la désindustrialisation trop négligées**

Les formules des économistes ne manquent pas pour qualifier les phénomènes produits par les effets de la désindustrialisation : « **cercle vicieux** » pour Thomas Grjebine (chômage endémique, affaiblissement de l'innovation, etc.) ou « **trityque infernal** » pour Patrick Artus (faiblesse des compétences de la population active, surcoûts salariaux, pression fiscale pesant sur les entreprises).

Or l'accompagnement des entreprises à l'export semble déconnecté de ces considérations qui pourtant appellent une analyse transversale et une stratégie se déclinant dans toutes les politiques publiques ayant un impact sur la compétitivité des entreprises. C'est ce qui ressort des analyses relatives au rôle du **Conseil stratégique de l'export**, dont la dimension stratégique semble paradoxalement faible. Le pilotage des politiques publiques, que l'on pourrait attendre de cette enceinte, est inexistant, laissant place à une instance de suivi (comme ce fut le cas pour les mesures export du plan de relance).

3. TPE, PME ET ETI : UN ACCOMPAGNEMENT À AMÉLIORER

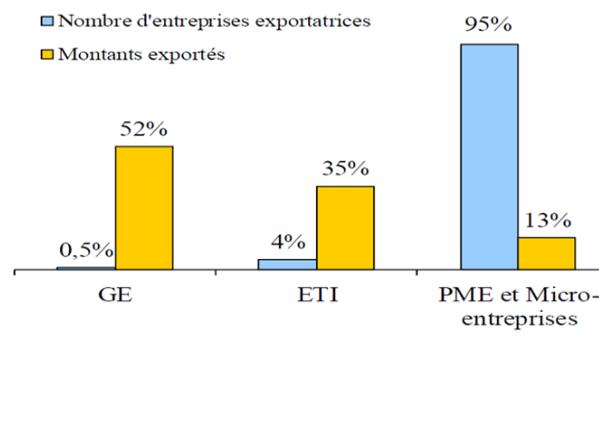
La stratégie du Gouvernement en matière de commerce extérieur, dite « **stratégie de Roubaix** » et définie en février **2018**, vise à transformer le modèle d'accompagnement des TPE, PME et ETI à l'export. La politique publique d'accompagnement des entreprises est présentée comme l'un des trois niveaux d'action, à côté des politiques en faveur de la compétitivité et de l'articulation des priorités export au niveau des filières.

De cette réforme est née la **Team France Export (TFE)**, qui rassemble toutes les solutions publiques proposées par les Régions, les services de l'État, Business France, les Chambres de Commerce et d'Industrie et Bpifrance pour accompagner les entreprises françaises à l'international. Avec 250 conseillers territoriaux et 750 conseillers à l'international, ce réseau a pour but d'offrir une aide efficace aux entreprises françaises, notamment via un guichet unique. En 2021, la Team France Export a accompagné 10 547 PME et ETI.

Les soutiens financiers sont diversifiés : financement directs de l'État (prêts du Trésor, fonds d'études et d'aide au secteur privé), crédits à l'exportation (crédit export, prêts sans garantie à l'international), garanties publiques pour le commerce extérieur (assurance-crédit à l'exportation, assurance prospection), VIE (volontariat international en entreprise).

Malgré cette réforme, appréciée sur le terrain, la **Cour des Comptes** dans son rapport d'octobre 2022, souligne que les acteurs et leurs offres d'accompagnement sont encore trop méconnus et insuffisamment coordonnés. En outre, aucune stratégie solide ne semble présider aux choix des entreprises à soutenir et l'on dénote une « obsession » des chiffres au détriment de l'efficacité sur le long terme.

On dénombre 135 900 **entreprises exportatrices** françaises en 2021, et 139 400 au premier trimestre 2022, au sein desquelles apparaît un phénomène de **forte concentration des exportations**. 1 000 entreprises seulement seraient à l'origine de 70 % de la valeur ajoutée exportée. Les ETI apparaissent comme la « force de frappe » aux côtés des grandes entreprises.



Source : Direction générale des douanes et droits indirects, Avril 2021

Pourtant l'objectif de croissance du nombre d'entreprises exportatrices, notamment les primo-exportatrices, semble prévaloir alors que leur contribution au développement des exportations n'est pas toujours déterminante. En outre, **les entreprises de taille intermédiaire sont trop peu nombreuses en France** (5 400 en France contre 12 500 en Allemagne et 8 000 en Italie), et le cadre de la transmission d'entreprise n'est pas toujours suffisamment incitatif pour que les PME puissent se développer. Elles doivent pourtant constituer une priorité pour le développement du commerce international.

Enfin la comparaison avec l'Allemagne et l'Italie montre que nos voisins proposent davantage de mesures d'accompagnement gratuites, comme par exemple pour encourager la participation des entreprises nationales à des foires ou salons internationaux.

4. LES PROPOSITIONS

Les 10 propositions de la Délégation aux Entreprises du Sénat

Propositions stratégiques :

1. Définir, via une loi d'orientation économique pour la France, une stratégie à long terme (2040 *a minima*) pour définir les objectifs en matière de commerce extérieur –et de souveraineté économique– et identifier les secteurs, les compétences et les entreprises à soutenir.
2. Rénover la gouvernance du Conseil stratégique de l'export –CSE- afin de piloter efficacement la stratégie nationale, en intégrant les objectifs du commerce extérieur dans les différentes politiques publiques ayant un impact sur la balance commerciale, et en assurant la bonne coordination entre ces politiques.
3. Renforcer la coordination entre les membres de la Team France Export et

présenter les résultats de son action devant le conseil stratégique de l'export rénové

4. Mieux intégrer la question des services dans la lutte contre les délocalisations

Propositions opérationnelles :

5. Faciliter la transmission d'entreprise et soutenir les PME et ETI pour encourager les relocalisations et réindustrialiser la France
6. Inciter les entreprises à « chasser en meute »
7. Organiser une campagne d'information sur les offres d'accompagnement des PME et ETI proposées par les membres de la Team France Export et rendre gratuite pour les entreprises françaises la participation aux salons internationaux
8. Renforcer l'apprentissage des langues et les connaissances en économie, mathématiques, technologies et commerce international dans l'enseignement secondaire et supérieur
9. Mieux identifier les risques de vulnérabilités d'approvisionnement en utilisant les données douanières européennes
10. Définir le contenu, le cadre et les règles éthiques de constitution et de fonctionnement d'une base de données française qui permettra, avec l'intelligence artificielle, d'accompagner finement les PME françaises à l'export. Confier à l'un des acteurs de la TFE la gestion de cette base dans le respect des règles en matière d'intelligence économique



Serge Babary
Président

Sénateur (Les Républicains) de l'Indre-et-Loire



Délégation aux
ENTREPRISES

Délégation sénatoriale aux entreprises

Téléphone : 01.42.34.28.96 - delegation-entreprises@senat.fr



**Florence Blatrix
Contat**
Rapporteuse
Sénatrice
(Socialiste,
Écologiste et
Républicain) de
l'Ain



Jean Hingray
Rapporteur
Sénateur (Union
Centriste) des
Vosges



Vincent Segouin
Rapporteur
Sénateur (Les
Républicains) de
l'Orne

Consulter le site de la Délégation :

<http://www.senat.fr/commission/entreprises/index.html>