

L'EFFICACITÉ DES DISPOSITIFS DE SOUTIEN À L'EXPORTATION

Comme la plupart des pays du monde, la France propose diverses aides publiques aux entreprises souhaitant exporter. Deux rapports publics, publiés coup sur coup en 2013, dressent le bilan de ce dispositif. Ils soulignent notamment sa complexité et le fait qu'il est parfois mal adapté aux besoins des PME, et énoncent quelques pistes de réforme. À cette occasion, La Lettre du CEPII fait le point sur la raison d'être, les limites et les conséquences économiques des politiques d'aides à l'exportation ciblant les PME, en s'appuyant notamment sur des analyses d'impact des dispositifs tunisien et français conduites récemment par des économistes du CEPII. Ces études montrent que ces aides sont des outils relativement efficaces pour le développement à l'étranger des entreprises, mais que leur impact économique reste limité. Les effets sur les exportations des entreprises sont modestes et l'ampleur des conséquences de ces dispositifs est bien trop faible pour améliorer de façon visible et durable la compétitivité des pays.

Dans tous les pays ou presque, les pouvoirs publics s'efforcent de défendre la compétitivité des entreprises et de promouvoir leurs exportations. Ces soutiens prennent des formes diverses : délégations d'industriels accompagnant les voyages diplomatiques, création d'agences économiques à l'étranger pour épauler les entreprises qui y font des affaires, conseils en stratégie, participation à des foires commerciales, apport de garanties financières et de protections contre le risque pays ou simples subventions à l'exportation... À ce jeu, la France n'est pas en reste et propose une multitude de services et de soutiens financiers pour accompagner les entreprises dans leur projet d'exportation. Comme toute politique publique, ces dispositifs doivent faire l'objet d'une évaluation stricte, visant à en mesurer l'efficacité économique. Les rapports d'évaluation du dispositif français, rendus publics à l'été 2013, devraient conduire à un certain nombre de réformes¹. Ces rapports dressent des bilans essentiellement qualitatifs de la mise en œuvre des politiques d'aide, pour en améliorer le fonctionnement. Les études d'impact, menées par des économistes, ont un objectif différent et complémentaire : elles visent à quantifier les effets économiques des aides accordées. Ce sont ces travaux que nous synthétisons ici, en nous appuyant sur les études d'impact des dispositifs tunisien et français menées récemment au CEPII.

■ Des aides à l'export... Pourquoi, pour qui ?

1

Dans un monde globalisé où les entreprises doivent faire face à de nombreux concurrents étrangers, rares sont les responsables politiques et les industriels qui contestent l'idée qu'il est nécessaire d'aider les entreprises nationales désireuses de conquérir les marchés étrangers. Les autres pays ne se privant pas d'aider leurs entreprises à exporter chez nous, ne pas faire de même serait faire preuve d'une grande naïveté. Pourtant, à y regarder de plus près, la pertinence de ces actions publiques ne va pas forcément de soi.

Bien sûr, exporter n'est pas chose facile. L'entrée sur les marchés d'exportation nécessite des investissements spécifiques de prospection, d'adaptation des produits, d'apprentissage des normes techniques et des réglementations étrangères... Elle implique aussi des risques particuliers liés à la méconnaissance des marchés étrangers ou au risque-pays. Ces difficultés expliquent en grande partie pourquoi si peu d'entreprises exportent². Une aide publique venant compenser en partie les risques et les coûts fixes associés à l'internationalisation devrait alors aider les entreprises (et notamment les PME) à se lancer à la conquête des marchés mondiaux.

1. A. Bentejac & J. Desponts (2013), *Rapport sur l'évaluation des dispositifs d'appui à l'internationalisation de l'économie française*, Ministère du Commerce extérieur, juin. Assemblée nationale, Comité d'évaluation et de contrôle des finances publiques (2013), *"Le soutien public aux exportations : mieux répondre aux besoins des entreprises pour redresser le commerce extérieur"*, rapport n° 1225, présenté par MM. J.-C. Fromantin & P. Prat.

2. Dans tous les pays pour lesquels les données sont disponibles, 75% à 85 % des entreprises manufacturières n'exportent pas, et la France ne fait pas exception en ce domaine. Cf. M. Crozet & T. Mayer (2007), "Le club très select des firmes exportatrices", *La Lettre du CEPII*, n° 271 et M. Crozet, D. Mirza & E. Milet (2010), "Le club 'ultra-select' des firmes exportatrices de services", *La Lettre du CEPII*, n° 302.

Toutefois, cela ne suffit pas à justifier une intervention des pouvoirs publics. En effet, ceux-ci n'ont pas vocation à alléger systématiquement les aléas et les coûts inhérents au développement des entreprises. Des aides à l'exportation ne se justifient économiquement que s'il existe une défaillance de marché : soit que les coûts d'entrée sur les marchés d'exportation sont si spécifiques que les entreprises ne peuvent pas trouver dans le privé le moyen d'y faire face, soit que le fait d'exporter est source de retombées positives que ne procurerait pas une expansion sur le marché intérieur.

Concernant la nature des coûts, il n'y a, *a priori*, rien de bien particulier. Dans la plupart des cas, les services que proposent les agences publiques peuvent aussi bien être produits par les entreprises elles-mêmes ou obtenus auprès d'opérateurs privés. Il y a bien sûr des exceptions. C'est le cas dans certains secteurs (aéronautique, armement, équipement public...) où les contrats d'exportation sont de grande ampleur et nécessitent des systèmes de financement et d'assurance qui, du fait de leur grande spécificité, ne sont pas proposés par les banques et assureurs privés. Dans ces cas d'incomplétude des marchés, la puissance publique peut se substituer au secteur marchand ou accompagner des actions entre acteurs privés (*via* l'apport d'une garantie financière par exemple). Mais nombre de soutiens aux exportations n'entrent pas dans ce cadre : ils s'adressent essentiellement aux petites et moyennes entreprises qui peinent à payer le coût d'entrée sur les marchés étrangers. *A priori*, ce problème doit être pris en charge par des politiques visant à faciliter, de façon générale, le financement des entreprises, sans que la question spécifique de l'exportation n'ait à entrer en ligne de mire.

Les soutiens publics à l'exportation peuvent aussi trouver une justification économique dans des bénéfices spécifiques à l'activité exportatrice. Ce serait le cas, notamment, s'il y a des économies d'apprentissage, c'est-à-dire si les entreprises qui commencent à exporter acquièrent une expérience qu'elles pourront valoriser par la suite. L'hypothèse est réaliste, mais n'est pas étayée par des preuves empiriques solides³. Un autre argument avancé est celui de l'existence d'externalités. Chaque entreprise qui exporte accumule des informations sur les opportunités commerciales à l'étranger et les techniques de commercialisation et investit dans le développement de réseaux de clients et de chaînes logistiques. Autant d'actifs qu'elles peuvent en partie partager avec des entreprises partenaires ou simplement voisines, qui auront alors plus de facilité à exporter. Les analyses empiriques tendent à confirmer l'existence de ces externalités. Par exemple, Koenig et al. (2011) montrent qu'en France métropolitaine, les entreprises

localisées dans des zones d'emploi accueillant un grand nombre de firmes exportatrices ont plus de facilité à exporter⁴. Ces externalités ne suffisent pas à justifier la mise en place d'un dispositif de soutien à l'exportation, mais elles viennent en démultiplier les effets économiques.

Au-delà de la question de leur pertinence, se pose aussi celle du périmètre des politiques d'aide à l'export. À qui doivent s'adresser ces aides ? Quelles entreprises cibler ? De nombreuses analyses empiriques ont montré que la productivité est, de loin, le déterminant essentiel de la capacité d'une entreprise d'entrer sur les marchés étrangers. Il y a un niveau minimum de compétitivité en-deçà duquel les chances de succès à l'international sont extrêmement faibles et un niveau au-delà duquel exporter vient assez naturellement⁵. Dès lors, les aides qui ont pour objectif d'accroître le nombre d'exportateurs doivent cibler une frange étroite de la population d'entreprises. Il est vain de pousser vers les marchés étrangers les entreprises qui sont trop peu compétitives pour pouvoir s'y maintenir durablement. Il est aussi inutile et coûteux de créer des effets d'aubaine en apportant un soutien public à des entreprises suffisamment compétitives pour passer sans aide le cap de l'exportation.

■ Comment évaluer l'impact des aides à l'exportation ?

Les études d'impact des politiques d'aides à l'exportation reposent sur une méthodologie précise. L'idée consiste à comparer les performances du groupe des entreprises "traitées", c'est-à-dire celles qui ont bénéficié du soutien public, à celles d'un "groupe de contrôle", constitué d'entreprises ayant les mêmes caractéristiques que les entreprises traitées, mais qui n'ont pas, pour une raison ou une autre, fait appel au dispositif d'aide à l'export. L'étude se fait alors en trois temps. Il faut tout d'abord estimer économétriquement la probabilité d'avoir recours au soutien public, en fonction d'un ensemble de caractéristiques des entreprises. Ensuite, il faut créer le groupe de contrôle qui sera constitué d'entreprises n'ayant pas bénéficié des aides mais qui ont néanmoins des caractéristiques correspondant à une forte probabilité d'y avoir recours. Enfin, une seconde analyse économétrique permet de mesurer la différence entre les performances des entreprises "traitées" et celles des entreprises, très similaires mais "non-traitées", du groupe de contrôle.

Cette méthode a été appliquée par des chercheurs du CEPII dans deux études distinctes pour évaluer l'impact des dispositifs de

3. Une étude menée conjointement sur de grands échantillons d'entreprises de 14 pays conclut à l'absence d'impact significatif du fait de commencer à exporter sur la croissance de la productivité. Voir F. Bellone *et al.* (2007), "Exports and Productivity – Comparable Evidence for 14 Countries", *Document de travail de l'OFCE*, 2007-36. Toutefois, Jan de Loecker a montré que cet effet d'entraînement apparaît dès lors que l'on tient compte de la trajectoire endogène de la progression de la productivité. Sur l'échantillon d'entreprises slovènes utilisé dans cette étude, le fait d'exporter accroît la productivité de 4 à 5%. Voir J. De Loecker (2013), "Detecting Learning by Exporting", *American Economic Journal: Microeconomics*, août.

4. P. Koenig, F. Mayneris & S. Poncet (2011), "Économies d'agglomération à l'export et difficulté d'accès au marché", *Économie et Statistiques*, 435-436.

5. Voir C. Altomonte, T. Aquilante & G. Ottaviano (2012) "The triggers of competitiveness: The EFIGE cross-country report", *EFIGE policy report* et L. Rubin, K. Desmet, F. Piguillem & A. Crespo (2012), "Breaking down the barriers to firm growth in Europe", *EFIGE policy report*.

soutien à l'exportation tunisien et français. Nous en donnons ici les principales conclusions.

■ Le cas du FAMEX tunisien

À partir du début des années 2000, le gouvernement tunisien, avec l'appui de la Banque mondiale, a mis en place un système de subventions qui finance en partie les investissements nécessaires aux PME pour développer leur activité d'exportation. Ce programme, le FAMEX (Fonds d'accès aux marchés d'exportation), a été développé en deux phases : 2002-2005 et 2005-2012. L'étude de Cadot et al. (2012)⁶ se focalise sur le programme FAMEX 2, qui a démarré en 2005 et s'est terminé en 2012, avec un budget de 18,4 millions d'euros.

Les résultats de l'étude d'impact, reportés au tableau 1, suggèrent que l'adhésion d'une entreprise au programme FAMEX est associée à une croissance des montants exportés de 16%, avec une légère augmentation du nombre de destinations (+0,4 pays de destination en moyenne). Une estimation coût-bénéfice de ce programme indique que le taux de rendement de l'investissement public serait de 22,6 euros d'exportations additionnelles sur trois ans, pour un euro d'investissement la première année. Ces effets sont significatifs, mais ne représentent qu'un infime part du commerce tunisien. Compte tenu du petit nombre d'entreprises aidées (environ 800), de leur taille modeste et de la faiblesse de l'effet marginal, on peut estimer que le FAMEX n'a permis d'accroître les exportations tunisiennes que d'un pourcent au maximum.

■ Les soutiens à la prospection des entreprises françaises

Crozet et al. (2013) se sont penchés sur le cas français, qui est plus complexe du fait de la multiplicité des acteurs impliqués et des aides proposées⁷. Le dispositif de soutien public repose principalement sur trois agences : COFACE, UBIFRANCE et OSEO. Chacune propose plusieurs outils d'accompagnement de projets d'exportation, en fonction du type d'entreprises et de leurs besoins spécifiques. Certains de ces outils, comme une partie des garanties publiques gérées par COFACE (les assurances crédit, change, caution et préfinancement) ou par UBIFRANCE (comme les volontariats internationaux en entreprise) sont complexes ou ne concernent qu'un nombre limité d'entreprises et se prêtent donc mal à une analyse d'impact économétrique. Par ailleurs, les activités d'OSEO centrées sur l'exportation

Tableau 1 – Impact du programme FAMEX sur les exportateurs tunisiens et les exportations nationales

	Année de traitement	1 an après le traitement	2 ans après le traitement
Valeur des exportations (en %)	5%	16%	16%
Nombre de destinations	0,3	0,4	0,4
Exportations générées (en % des exportations tunisiennes)	0,75%	1,19%	0,80%

Lecture : Les entreprises ayant bénéficié du FAMEX ont vu, l'année suivante, leurs exportations croître de 16% de plus que les exportations des entreprises comparables n'ayant pas bénéficié du soutien public.

Source : Cadot et al., 2012.

sont encore trop récentes pour pouvoir être étudiées. L'analyse d'impact menée par les chercheurs du CEPII se limite donc à un périmètre très restreint de l'ensemble du dispositif et, sur la période 2005-2009, aux années pour lesquelles les données sont disponibles. Contrairement à l'étude du FAMEX, cette période est trop courte pour étudier de façon robuste les effets à long terme des politiques de soutien. Enfin, l'étude ne concerne que les exportations de biens et laisse de côté le cas des services. Seuls quatre dispositifs sont étudiés en détail :

- L'assurance prospection de COFACE. Réservée aux PME, cette assurance fournit des avances, remboursables en cas de succès, servant à financer un effort de prospection.
- L'accompagnement collectif d'UBIFRANCE. Ces actions prennent la forme de participation collective à des salons professionnels et de rencontres avec des acheteurs ou de grands donneurs d'ordre étrangers.
- L'accompagnement individuel d'UBIFRANCE. Ces prestations individualisées de conseil pour la mise en place d'un projet d'exportation sont payantes, mais offertes à des prix indirectement subventionnés.
- Le SIDEX d'UBIFRANCE. Ce dispositif, arrêté en 2012, consistait en l'octroi de subventions aux démarches de prospection des PME et TPE.

La première partie de l'analyse économétrique montre que ces dispositifs sont assez bien ciblés sur la population d'entreprises qui en ont *a priori* besoin. En moyenne, les entreprises bénéficiaires sont sensiblement plus grandes, et surtout plus productives que les entreprises qui ne participent pas au dispositif. Elles sont aussi, avant même de profiter des dispositifs de soutien, plus impliquées dans les échanges internationaux. Les entreprises participantes semblent donc assez compétitives et relativement bien armées pour profiter pleinement de l'aide publique.

Une fois cela établi, il reste à évaluer l'impact du dispositif sur les performances à l'exportation. Les résultats sont synthétisés dans le tableau 2⁸. À l'exception de l'accompagnement individuel d'UBIFRANCE⁹, les dispositifs testés affichent des résultats positifs. En moyenne, les entreprises bénéficiaires une année

6. O. Cadot, A. Fernandes, J. Gourdon & A. Mattoo (2012), "Are the Benefits of Export Support Durable? Evidence from Tunisia", *Document de travail du CEPII*, n° 2012-30, novembre

7. M. Crozet, T. Mayer, F. Mayneris & D. Mirza (2013) "Évaluation de l'efficacité des dispositifs publics de soutien à l'exportation des firmes françaises", *Étude pour le ministère de l'Économie, des Finances et du Commerce extérieur, DG Trésor*.

8. L'analyse économétrique contrôle de la taille et de la productivité de l'entreprise, ainsi que du fait qu'elle ait ou non bénéficié d'autres aides du dispositif que celles testées.

9. Notons qu'il existe aussi un marché privé pour les prestations (payantes) proposées par l'accompagnement individuel d'UBIFRANCE. Il est alors possible que l'absence de résultat pour ce dispositif tienne au fait que les entreprises du groupe de contrôle bénéficient d'un accompagnement comparable, mais pourvu par des opérateurs privés.

donnée ont exporté d'avantage l'année suivante. Pour les entreprises déjà présentes sur les marchés étrangers, le fait de profiter de l'assurance prospection est associé à une croissance des montants exportés de 21%, avec une légère augmentation du nombre de destinations (+0,8 pays de destination en moyenne). En revanche, l'assurance prospection ne semble pas avoir d'effet significatif sur la probabilité qu'une entreprise non-exportatrice commence à exporter. Les résultats pour le SIDEX et l'accompagnement collectif sont assez comparables : les bénéficiaires voient leurs exportations croître de 23% en une année, avec une augmentation sensible du nombre de destinations. En outre, l'accompagnement collectif semble profiter particulièrement aux primo-exportateurs qui y trouvent un moyen d'accroître leur chance d'entrée sur les marchés étrangers.

Les trois dispositifs montrant des effets significatifs engendrent plusieurs dizaines de millions d'euros d'exportations supplémentaires. L'accompagnement collectif, à lui seul, affiche à son crédit une augmentation des ventes françaises à l'étranger de plus d'un demi-milliard d'euros chaque année. Les chiffres, en valeur absolue, ne sont pas négligeables au regard des sommes engagées par l'État. Par exemple, en ne retenant que le montant des subventions directes, chaque euro de subvention publique sur le SIDEX et l'accompagnement collectif apporte entre 27 et 70 euros d'exportations supplémentaires¹⁰.

Peut-on conclure de ces chiffres que ces politiques d'aide aux exportateurs peuvent améliorer sensiblement le solde de la balance commerciale de la France ? Sur ce point, la réponse est clairement négative. Bien que le nombre d'entreprises concernées soit relativement important¹¹, ces entreprises sont généralement de taille modeste et sont, par définition, de très petits exportateurs qui ne contribuent que très marginalement au commerce extérieur français. La dernière ligne du tableau 2 montre que les exportations engendrées par les programmes de soutien à l'export étudiés ici représentent moins de 0,2% des exportations françaises.

Les conclusions obtenues dans le cas français sont globalement dans la ligne de celles qui résultent de l'évaluation du FAMEX

Tableau 2 – Impact de trois dispositifs de soutien sur les exportateurs français et les exportations nationales

	Assurance prospection	SIDEX	Accompagne- ment collectif
Probabilité d'exporter (en %)	-	-	7,90%
Valeur des exportations (en %)	21%	23%	22%
Nombre de destinations	0,8	1,1	0,5
Exportations générées (en % des exportations françaises)	0,0175%	0,015%	0,165%

Lecture : Les entreprises ayant bénéficié de l'assurance prospection ont vu, l'année suivante, leurs exportations croître de 21% de plus que les exportations des entreprises comparables n'ayant pas bénéficié du soutien public.
Source : Crozet et al., 2013.

tunisien. Même si elles mettent en évidence des effets modestes, ces différentes analyses d'impact ne remettent pas en cause l'efficacité microéconomique des aides à l'export. Elles montrent cependant que leur effet macroéconomique reste limité : les aides peuvent être très utiles à certaines entreprises qui ont besoin d'être accompagnées dans leurs projets de développement à l'étranger, mais n'apportent qu'un soutien très marginal qui ne peut pas compenser une insuffisance de la compétitivité nationale. Surtout, ces politiques microéconomiques ne sont pas à même de générer des effets substantiels à l'échelle du pays. S'il n'y a pas véritablement lieu de remettre en cause l'existence même de ces politiques publiques, il ne faut assurément pas compter sur ces outils pour renforcer la compétitivité et accroître de façon visible et durable les parts de marché nationales dans les exportations mondiales.

Matthieu Crozet, Julien Gourdon,
Florian Mayneris, Thierry Mayer et Daniel Mirza
matthieu.crozet@cepii.fr

10. C'est sensiblement plus que l'effet de levier estimé pour le FAMEX tunisien, mais il faut noter que le calcul mené pour les dispositifs français ne prend pas en compte les frais généraux dans le calcul des coûts.

11. Sur l'ensemble des 3 dispositifs (assurance prospection, SIDEX et accompagnement collectif), on compte entre 2008 et 2009 de l'ordre de 3500 à 4000 entreprises concernées, soit 4 à 5% des entreprises exportatrices en France.

LA LETTRE DU CEPII

© CEPII, PARIS, 2013
RÉDACTION
Centre d'études prospectives
et d'informations internationales
113, rue de Grenelle
75700 Paris SP 07
Tél. : 33 (0)1 53 68 55 14
Fax : 33 (0)1 53 68 55 03

DIRECTEUR DE LA
PUBLICATION :
Sébastien Jean

RÉDACTION EN CHEF :
Gunther Capelle-Blancard

RÉALISATION :
Laure Boivin

DIFFUSION :
DILA
Direction de l'information
légitime et administrative

ABONNEMENT (11 numéros)

France 60 € TTC
Europe 62 € TTC
DOM-TOM (HT, avion éco.)
60,80 € HT
Autres pays (HT, avion éco.)
61,90 € HT
Suppl. avion rapide 0,90 €

Adresser votre commande à :

**Direction de l'information légale et
administrative (DILA)**
23, rue d'Estrées - 75345 Paris cedex 07
commande@ladocumentationfrancaise.fr
tél. : 01 40 15 70 01

Le CEPII est sur le WEB
son adresse : www.cepii.fr
ISSN 0243-1947
CCP n° 1462 AD

22 juillet 2013
Imprimé en France par la DSAF
Pôle conception graphique-fabrication

Cette lettre est publiée sous la
responsabilité de la direction du CEPII. Les
opinions qui y sont exprimées sont celles
des auteurs.