

## **OBSERVATIONS DÉFINITIVES**

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

# **BUSINESS FRANCE**

**Exercices 2015-2019**

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la Cour des comptes, le 28/06/2021.

**En application de l'article L. 143-1 du code des juridictions financières, la communication de ces observations est une prérogative de la Cour des comptes, qui a seule compétence pour arrêter la liste des destinataires.**



## TABLE DES MATIÈRES

<b>SYNTHÈSE.....</b>	<b>6</b>
<b>LISTE DES RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>10</b>
INTRODUCTION.....	11
<b>1 LA CREATION DE BUSINESS FRANCE, DE LA FUSION A LA DEFINITION D'UNE STRATEGIE PLURIANNUELLE .....</b>	<b>13</b>
1.1 Un rapprochement des missions de soutien à l'export et d'attractivité.....	13
1.1.1 Des missions d'accompagnement à l'export des entreprises françaises et d'accueil des investissements internationaux en France initialement disjointes .....	13
1.1.1.1 Ubifrance, établissement chargé de l'accompagnement des entreprises françaises à l'export .....	13
1.1.1.2 L'Afii, agence responsable de la promotion, de la prospection et de l'accueil des investissements internationaux en France .....	14
1.1.2 Un regroupement inspiré du modèle majoritaire en Europe et poursuivant un double objectif d'efficacité et d'efficience dans l'exercice des missions .....	15
1.1.2.1 Une fusion entre deux entités aux activités très différentes visant à créer des synergies, à apporter de la lisibilité et à réaliser des économies d'échelle .....	15
1.1.2.2 Une fusion qui s'inscrit dans le prolongement de la dynamique observée en Europe et à l'international .....	16
1.1.2.3 Une création effective au 1 <sup>er</sup> janvier 2015.....	18
1.1.2.4 Une première contractualisation avec l'État : le contrat d'objectifs et de performance 2015-2017 .....	20
1.2 Un processus de fusion marqué par des difficultés internes et externes ayant conduit à différer certaines évolutions stratégiques .....	21
1.2.1 Une volonté de faciliter la transition en repoussant certaines réformes structurelles pourtant nécessaires .....	21
1.2.2 L'accord de partenariat avec CCI France, pierre angulaire de la stratégie de Business France, qui n'a pas produit les résultats escomptés .....	23
1.2.3 Un processus de fusion qui a induit une dégradation du dialogue social .....	24
1.2.4 Un coût de fusion inférieur à la prévision .....	25
1.3 Une nouvelle stratégie pluriannuelle d'établissement élaborée en 2017 et 2018 .....	26
1.3.1 Un contexte de renouvellement du soutien public au commerce extérieur .....	27
1.3.1.1 Une nouvelle stratégie nationale à partir de 2018 .....	27
1.3.1.2 La Team France Export dans les régions françaises pour simplifier l'offre publique de soutien à l'export .....	27
1.3.2 Une déclinaison de la stratégie nationale dans un contrat d'objectifs et de moyens liant Business France à ses tutelles .....	29
1.3.2.1 Des objectifs « stratégiques » d'efficacité et d'efficience assignés à Business France.....	29
1.3.2.2 Une traduction des objectifs sous la forme de cibles quantitatives .....	30
<b>2 DES PROGRES DANS LA GESTION DE L'ETABLISSEMENT A POURSUIVRE.....</b>	<b>33</b>
2.1 Une gouvernance et des exigences déontologiques en évolution .....	33

2.1.1	Des ajustements apportés à la gouvernance de Business France .....	33
2.1.2	Des efforts accomplis en matière de déontologie, qui nécessitent d'être poursuivis .....	35
2.1.2.1	Une mise en œuvre des obligations issues de la loi « Sapin 2 » à laquelle il convient de préparer l'établissement .....	35
2.1.2.2	Des mécanismes d'identification et de prévention des conflits d'intérêts qu'il conviendrait de renforcer.....	37
2.2	Un mouvement de réduction du réseau à l'étranger, permis par l'adaptation de la gestion des ressources humaines .....	39
2.2.1	Un nouvel équilibre du réseau de Business France, en faveur de l'accompagnement des entreprises sur le territoire national .....	40
2.2.1.1	Un réseau Business France en régions, dont l'action devait s'inscrire en complémentarité de celle des chambres de commerce et d'industrie .....	40
2.2.1.2	Une réduction de 20 % en deux ans du nombre d'implantations à l'étranger .....	41
2.2.2	Une amélioration de la gestion des ressources humaines.....	43
2.2.2.1	Une action récente de modération de la masse salariale.....	43
2.2.2.2	Un recours efficace au dispositif de rupture conventionnelle collective .....	45
2.2.2.3	Un engagement en faveur de la résorption des inégalités entre les femmes et les hommes .....	46
2.3	Une démarche d'amélioration de la gestion des moyens de fonctionnement à poursuivre.....	48
2.3.1	Un effort de rationalisation de la gestion immobilière à maintenir .....	48
2.3.1.1	Un effort de rationalisation de l'espace immobilier .....	48
2.3.1.2	Des coûts immobiliers globalement maîtrisés, une vigilance à maintenir .....	49
2.3.1.3	Une recherche d'efficience à poursuivre dans la prochaine stratégie immobilière .....	51
2.3.2	Des investissements informatiques au service de la stratégie de l'établissement.....	52
2.3.2.1	Un budget d'investissement dans les systèmes d'information en hausse, des délais de mise en œuvre à contenir .....	53
2.3.2.2	Une amélioration de la satisfaction à l'égard des systèmes d'information.....	54
2.3.2.3	L'exemple de l'outil de gestion de la relation client <i>One Team</i> .....	55
2.3.3	Une stratégie de communication à redéfinir, en cohérence avec les missions de promotion de la France et d'attractivité.....	56
2.3.3.1	Une réflexion stratégique et organisationnelle à mener en matière de communication .....	56
2.3.3.2	Un recours aux réseaux sociaux à professionnaliser .....	57
2.3.4	Des procédures de commande publique globalement conformes mais des efforts à faire en amont et en aval de ces procédures .....	58
2.3.5	Une mission d'audit interne à consolider .....	60
2.4	Des procédures de liencierement pour faute à mieux justifier .....	61
2.5	Un mode de financement particulier, reposant notamment sur le volontariat international en entreprise .....	63
2.5.1	Un opérateur dont le statut et le mode de financement sont proches de ceux de ses homologues .....	63
2.5.1.1	Un statut très majoritaire d'agence publique, même si certains pays ont fait le choix de conserver cette compétence au sein des services de l'État.....	63
2.5.1.2	Une présence plus faible à l'étranger que ses principaux homologues .....	64
2.5.1.3	Une recherche de recettes commerciales, singulière à l'échelle européenne et internationale.....	64
2.5.2	Des ressources financières en hausse, portées par le VIE .....	67

2.5.2.1	Des résultats supérieurs aux prévisions .....	67
2.5.2.2	Les produits d'exploitation concentrés sur les subventions et le VIE .....	68
2.5.2.3	Une rentabilité et des bénéficiaires très dépendants du VIE.....	71
2.5.3	Une structure financière équilibrée sur la période étudiée .....	73
2.5.4	Un impact significatif de la crise sanitaire sur l'activité et la situation financière.....	74
<b>3</b>	<b>DES EFFETS DES SERVICES RENDUS AUX ENTREPRISES PEU MESURABLES .....</b>	<b>79</b>
3.1	Une équipe de France de l'export à consolider, une équipe de l'attractivité à structurer.....	79
3.1.1	Le déploiement en 2019 de la Team France Export dans les régions françaises comme à l'étranger, une réforme à achever .....	80
3.1.1.1	Un guichet unique régional et des outils numériques dédiés.....	80
3.1.1.2	Un objectif de maintien du service public rendu aux entreprises par l'extension de la TFE aux acteurs privés .....	81
3.1.1.3	Des actions partenariales à l'étranger, au-delà de la Team France Export.....	82
3.1.1.4	Consolider et simplifier le réseau de la TFE, au cours du COM 2018-2022 et au- delà.....	83
3.1.1.5	Renforcer l'implication de Bpifrance dans la TFE.....	84
3.1.2	Un déploiement annoncé de la Team France Invest à mettre en œuvre rapidement.....	85
3.1.2.1	Un projet de réorganisation annoncé concomitamment à celui de la Team France Export.....	85
3.1.2.2	Une politique nationale de développement de l'attractivité qui repose essentiellement sur le comité d'orientation et de suivi des projets étrangers .....	86
3.1.2.3	Une Team France Invest qui ne se matérialise encore que par des engagements théoriques .....	87
3.1.2.4	Une consultation lancée à l'été 2020 pour identifier les orientations stratégiques de la TFI .....	88
3.1.2.5	Une volonté politique et un contexte économique qui pourraient favoriser la réussite du projet .....	89
3.2	Une performance en amélioration, conformément au contrat d'objectifs et de moyens .....	90
3.2.1	Des cibles 2018 souvent inférieures aux résultats atteints en 2017.....	90
3.2.2	Une atteinte de la quasi-totalité des objectifs fixés par le COM en 2018 et en 2019.....	92
3.3	Un processus d'amélioration continue du service rendu aux entreprises à poursuivre.....	93
3.3.1	Une satisfaction globale des entreprises à l'égard des prestations de Business France.....	93
3.3.2	Un impact économique et social des actions de Business France à renforcer.....	93
3.4	Une stratégie d'accompagnement et de soutien aux exportations françaises à préciser .....	95
3.4.1	Une stratégie d'accompagnement et d'organisation du réseau international à formaliser .....	95
3.4.2	Un volume et une qualité de service à retrouver dans les zones où le service public est concédé depuis 2019 .....	97
<b>ANNEXES.....</b>		<b>100</b>

## SYNTHÈSE

Préalablement à la création de Business France, Ubifrance était chargé de l'accompagnement des entreprises françaises à l'export et l'Agence française pour les investissements internationaux (Afi), de la prospection et de l'accueil des investissements directs à l'étranger. Les deux opérateurs distincts, aux missions complémentaires, disposaient d'un siège commun et partageaient certaines implantations à l'étranger. Une partie de leurs clients étaient par ailleurs les mêmes : en 2014, 30 % des exportations françaises étaient réalisées par des entreprises étrangères disposant d'une filiale en France. Cette proximité explique que de nombreux pays européens aient organisé le rapprochement des missions de soutien à l'export et d'attractivité.

### ***Un processus de fusion entre 2015 et 2017, marqué par des difficultés internes et un retard dans les évolutions stratégiques***

Le rapprochement de l'Afi et d'Ubifrance a trouvé son aboutissement juridique au 1<sup>er</sup> janvier 2015 dans la fusion des deux établissements. Business France, placé sous la triple tutelle des ministères chargés de l'économie, des affaires étrangères, et des territoires, s'est vu confier un ensemble de missions relatives à l'internationalisation des entreprises françaises et à l'attractivité des investissements en France des entreprises étrangères. À cet effet, l'établissement public industriel et commercial (Epic) bénéficie de subventions pour charges de service public d'un montant de 101 M€, sur un total de 472 M€ de recettes, et s'appuie sur des effectifs de 1 493 équivalents temps plein travaillés (en 2019). Le coût global de la fusion est estimé à 8,54 M€ par Business France, soit un coût maîtrisé et inférieur à la prévision.

### ***Un renouvellement de la stratégie de Business France initié en 2018 et fixé dans un contrat d'objectifs et de moyens pour 2018-2022***

Dans un contexte marqué, en interne, par un changement de direction générale (mi-2017) et, en externe, par le renouvellement du soutien public au commerce extérieur annoncé par le Premier ministre (février 2018), Business France a amorcé son repositionnement. Déclinant la stratégie nationale, un contrat d'objectifs et de moyens (COM) signé par Business France et ses tutelles en décembre 2018 a défini la feuille de route jusqu'en 2022.

Ce contrat lui assigne cinq objectifs, au premier rang desquels figure la mise en place d'une *Team France Invest* et d'une *Team France Export*, dans les territoires français comme à l'étranger, pour réunir l'ensemble des acteurs publics compétents en matière d'internationalisation des entreprises françaises et d'attractivité. Le COM fixe également des cibles d'augmentation de l'activité de Business France et de la *Team France Invest/Export*, que l'opérateur est chargé d'animer, et prévoit l'amélioration de l'efficacité de l'action de Business France par la réduction de son réseau international et des effectifs.

## ***Une amélioration de la gestion courante de l'établissement et une situation financière maîtrisée jusqu'en 2020***

Depuis 2017, la gouvernance de Business France a évolué pour accorder une place plus importante aux représentants issus du monde économique, ce qui a rendu nécessaire un renforcement des outils et des procédures de détection et de lutte contre les conflits d'intérêt. Ce renforcement gagnerait néanmoins à être poursuivi, notamment pour mieux encadrer les activités de représentation des administrateurs de l'établissement.

En matière de ressources humaines, une réforme d'ampleur a été initiée, consistant en une rationalisation conséquente du réseau de l'opérateur à l'étranger. Depuis 2018, l'établissement a fermé quinze implantations à l'étranger, celles-ci mobilisant 75 équivalents temps plein au total. Cette contraction du réseau a permis un redéploiement d'effectifs au sein du nouveau réseau français, hébergés dans les CCI et les implantations régionales de Bpifrance, mais aussi la modération des dépenses de personnel, conformément au contrat pluriannuel. Parallèlement, une part de l'action d'accompagnement des entreprises à l'international a été transférée à des tiers, notamment dans le cadre de concessions de service public.

La Cour relève, au cours de la période sous revue, des progrès continus dans la gestion courante de l'établissement. Une rationalisation des implantations immobilières a été engagée, d'importants projets informatiques ont été menés avec succès pour accompagner la mise en œuvre de la Team France Export et des actions correctives ont notamment conduit à la révision des procédures de commande publique à compter de 2016. Dans chacun de ces domaines de gestion, l'établissement doit poursuivre dans une dynamique d'amélioration continue.

Cependant, parmi les services de support, un bilan plus contrasté doit être dressé de l'action des services en charge de la communication. Cette mission est demeurée hésitante, oscillant entre une ambition forte – probablement excessive – et un désintéressement relatif. Le manque de clarté dans la ligne éditoriale de l'établissement public, l'absence de coordination de la communication par la direction générale, ainsi que l'utilisation insuffisamment régulière et harmonisée des comptes sur les réseaux sociaux se traduisent par un retard de Business France en matière de communication.

Enfin, la situation financière de l'établissement est apparue bien maîtrisée au cours de la période sous revue, avec des ressources financières excédant les prévisions, sous l'effet d'une croissance importante des effectifs de volontaires internationaux en entreprise (VIE). L'impact de la crise de 2020 emporte néanmoins des conséquences fortes sur le niveau d'activité et la situation financière de Business France et pourrait conduire à réexaminer la trajectoire de baisse de la subvention pour charge de services publics prévue dans le COM.

## ***Une Team France Export à consolider***

Les deux années 2018 et 2019 ont été marquées par l'établissement dans les régions françaises de la *Team France Export*, réunissant principalement Business France, le réseau des chambres de commerce et d'industrie, Bpifrance et les agences régionales de développement. Afin de créer une dynamique territoriale rapide, Business France a accompagné cette évolution par la création par étapes d'un outil numérique commun pour faciliter la gestion de la relation clients. Pour rendre plus lisible l'offre publique de soutien à l'export et incarner l'idée d'un

catalogue commun de prestations à l'ensemble de l'équipe France, des sites internet uniques par région ont aussi été créés.

Il apparaît néanmoins nécessaire de consolider et simplifier le réseau de la *Team France Export* (TFE). Il importe ainsi de renforcer la dynamique de collaboration entre les régions et le reste de la TFE, mais aussi d'intégrer davantage Bpifrance à cette équipe nationale d'accompagnement de l'internationalisation des entreprises. Il convient également de mener à son terme le rapprochement du réseau des conseillers internationaux des CCI et de Business France.

### ***Une mission d'attractivité en attente d'un second souffle***

Devant l'ampleur du chantier de la *Team France Export*, les autres missions confiées à Business France ont été moins développées. En particulier, la *Team France Invest*, prévue dans le cadre du COM 2018-2022, demeure embryonnaire et consiste principalement en des engagements de principe signés par Business France et les acteurs régionaux.

Si des annonces ministérielles récentes pourraient permettre de relancer cette initiative, la *Team France Invest* demeurera néanmoins un projet plus complexe à mettre en œuvre que celui de la *Team France Export* du fait de la forte concurrence entre régions en matière d'accueil des investissements directs étrangers (IDE) et de leur réticence à accepter l'élaboration, sous l'égide de Business France, d'une stratégie nationale dans ce domaine.

### ***Une performance financière conforme aux objectifs du COM mais une performance « métier » à consolider***

La performance globale et financière de Business France s'est progressivement améliorée entre 2015 et 2019. Sur les deux dernières années, les cibles du contrat d'objectifs et de moyens 2018-2022 ont été dans l'ensemble atteintes et, pour plusieurs d'entre elles, dépassées. Celles-ci étaient certes peu ambitieuses, mais leur sur-exécution témoigne des efforts déployés par Business France pour améliorer sa profitabilité.

L'établissement devrait continuer à améliorer le service rendu aux entreprises. Si, selon les données fournies par l'établissement, ses clients sont dans l'ensemble satisfaits de la prestation rendue (avec un taux s'élevant entre 89 % et 96 % selon les méthodes d'évaluation), l'impact économique et social des actions de Business France reste incertain. Ainsi, près d'une entreprise sur deux accompagnée par Business France estime n'avoir pas obtenu de commande ou conclu de contrat à la suite de l'accompagnement reçu de l'établissement public.

Par ailleurs, l'action de Business France mérite d'être replacée dans le cadre global de la situation du commerce extérieur. Les exportations de biens de la France s'élèvent à 508 Md€ (en 2019, avec un déficit commercial de 63 Md€) et l'action de soutien aux exportations de Business France générerait annuellement de l'ordre de 3 Md€ de chiffres d'affaires international pour les entreprises accompagnées.

### ***Une stratégie géographique et sectorielle de soutien aux exportations à préciser***

Le réseau de Business France apparaît davantage tourné vers l'Europe que vers les nouveaux marchés d'exportation. Cette structuration est motivée à la fois par les flux commerciaux européens forts et par la volonté, conformément aux objectifs assignés à l'établissement, de maximiser ses recettes commerciales.

Une stratégie explicite sur les priorités de soutien sectoriel et géographique aux exportations française doit désormais être élaborée par Business France, en lien avec les ministères de tutelle et les autres acteurs de la *Team France Export*, pour en tirer les conséquences sur le réseau international de l'établissement, en complémentarité avec les implantations des chambres de commerce française à l'étranger. Il conviendra également de procéder à l'évaluation des concessions de service public, qui se sont traduites par de fortes baisses du nombre d'entreprises françaises accompagnées et n'ont pas toujours atteint les objectifs fixés.

## LISTE DES RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1** (Business France) : Fixer une feuille de route pluriannuelle à la mission de communication de Business France en cohérence avec le projet stratégique de Business France.

**Recommandation n° 2** (Business France) : Poursuivre l'amélioration de la procédure de passation des marchés en recherchant plus activement des candidats potentiels, en explicitant davantage les critères de choix et en motivant les courriers aux candidats évincés.

**Recommandation n° 3** (Business France) : Renforcer la sécurité juridique des procédures de licenciement, notamment en rassemblant les éléments de fait et de droit justifiant l'engagement d'une telle procédure.

**Recommandation n° 5** (Business France, CCI France) : Poursuivre le rapprochement des équipes de conseillers internationaux des CCI et de Business France.

**Recommandation n° 5** (direction générale du Trésor, direction générale de la mondialisation, *Team France Export*) : Formaliser et présenter au conseil d'administration les priorités sectorielles et géographiques pour le développement de l'activité export de Business France, en cohérence avec la stratégie de soutien des exportations françaises définie par le Gouvernement.

**Recommandation n° 6** (Business France) : Réaliser un bilan complet des concessions de service public avant de procéder à de nouveaux appels d'offre.

## INTRODUCTION

Créé au 1<sup>er</sup> janvier 2015 par la fusion de deux établissements publics, l’Afi et Ubifrance, Business France est placé sous la triple tutelle des ministères chargés de l’économie, des affaires étrangères, et des territoires. Il s’est vu confier quatre missions principales : le développement international des entreprises et de leurs exportations s’agissant en particulier des PME et des ETI, la gestion, la promotion et le développement du volontariat international en entreprises (VIE), le développement des investissements étrangers en France par la détection et l’accompagnement de projets d’investisseurs étrangers, ainsi que la promotion de l’image économique de la France à l’étranger.

À cet effet, l’établissement public industriel et commercial (Epic) bénéficie de subventions pour charges de service public d’un montant de 101 M€ en 2019, principalement versées par le cadre du programme 134 « Développement des entreprises et régulations ». Ces subventions représentent moins d’un quart des recettes totales de l’établissement (472 M€ en 2019), les trois quarts restant étant composés de recettes propres diverses mais principalement liés aux flux financiers liés à la gestion des VIE.

Pour l’exercice de ses missions en France comme à l’étranger, l’opérateur peut s’appuyer des agents, aux statuts divers et au nombre de 1 493 équivalents temps plein travaillés. Il s’appuie notamment sur un réseau international de 74 implantations, établies dans 55 pays, qui sont regroupées au sein de 15 zones géographiques (voir un exemple de carte zonale en Annexe n° 7). Depuis 2018, Business France dispose également d’un réseau en France, constitué d’implantations au sein des chambres de commerce et d’industrie régionales et, depuis 2012, des bureaux régionaux de Bpifrance.

Ces deux réseaux, national et étranger, sont pilotés par une direction générale dont le siège est situé à Paris et à Marseille. Celle-ci est composée de quatre directions générales déléguées, deux concernant les métiers de Business France (« export » et « invest ») et deux relatives aux missions de pilotage et de soutien (« réseau France » et « stratégie et ressources »).

En 2019, ces moyens ont permis d’accompagner 12 428 entreprises françaises dans leur développement internationale, 51 % d’entre elles par des prestations collectives, 30 % par une prestation individuelle et 19 % par le dispositif du VIE<sup>1</sup>. La grande majorité des entreprises clientes de Business France sont des petites et moyennes entreprises (PME, 49 % en 2019), voire des très petites entreprises (TPE, 32 %), qui présentent dans l’ensemble un niveau de maturité modéré – bien que très variable – à l’export. Ainsi, 13 % des clients de Business France en 2019 n’exportaient pas avant d’être accompagnés par l’établissement public et plus d’un tiers des clients générèrent moins de 30 % de leur chiffre d’affaires grâce aux exportations.

---

<sup>1</sup> Les données constituent des ordres de grandeur, notamment en raison de la consommation par les entreprises de plusieurs types de prestation : 16 % des clients consomment plusieurs types de prestation.

Ces actions d'accompagnement des entreprises s'inscrivent dans le cadre plus large d'une coopération d'acteurs publics et privés, la *Team France Export* et la *Team France Invest*. Ces deux équipes, en cours de structuration depuis 2018, rassemblent notamment les CCI, Bpifrance et les régions, dans une logique partagée de soutien aux entreprises françaises et d'attractivité des investissements étrangers.

# 1 LA CREATION DE BUSINESS FRANCE, DE LA FUSION A LA DEFINITION D'UNE STRATEGIE PLURIANNUELLE

Créé au 1<sup>er</sup> janvier 2015, l'établissement public Business France a été conçu pour rapprocher les missions de soutien à l'export et d'attractivité (1.1). Au processus de fusion de la période 2015-2017 (1.2) a succédé la définition, fin 2018, d'une stratégie pluriannuelle intervenant dans le cadre du renouvellement du soutien public au commerce extérieur (1.3).

## 1.1 Un rapprochement des missions de soutien à l'export et d'attractivité

### 1.1.1 Des missions d'accompagnement à l'export des entreprises françaises et d'accueil des investissements internationaux en France initialement disjointes

Préalablement à la création de Business France, deux opérateurs distincts, Ubifrance et l'Agence française pour les investissements internationaux (Afi), étaient respectivement chargés de l'accompagnement des entreprises françaises à l'export et de la prospection, la promotion et l'accueil des investissements directs à l'étranger (IDE).

Ces deux opérateurs de tailles très différentes - le budget d'Ubifrance était 16 fois supérieur à celui de l'Afi et il comportait neuf fois plus d'agents - avaient fait l'objet de deux contrôles de la Cour<sup>2</sup> débouchant sur des recommandations relatives au déroulement de la fusion et au futur établissement Business France.

#### 1.1.1.1 Ubifrance, établissement chargé de l'accompagnement des entreprises françaises à l'export

Ubifrance (Agence française pour le développement international des entreprises), établissement public industriel et commercial créé en 2004 à la suite de la fusion de l'association Ubifrance et du Centre français du commerce extérieur, était en charge de la détection des entreprises exportatrices et de leur accompagnement ainsi que de la gestion du dispositif de volontariat international en entreprise (VIE)<sup>3</sup>.

Pour exercer ses missions, Ubifrance disposait d'un réseau, notamment constitué par le transfert, entre 2009 et 2012, des personnels des services extérieurs du Trésor antérieurement affectés aux missions d'appui aux entreprises. Ce transfert, appelé « *dévolution* », a conduit à

---

<sup>2</sup> *Les comptes et la gestion d'Ubifrance exercices 2009 à 2013*, Cour des comptes, avril 2015 et *Les comptes et la gestion de l'Agence française des investissements internationaux (Afi) pour les exercices 2006 à 2013*, Cour des comptes, août 2015.

<sup>3</sup> Décret n°2004-103 du 30 janvier 2004 relatif à Ubifrance, Agence française pour le développement international des entreprises

un changement profond de l'agence, dont les effectifs ont été multipliés par 2,6 entre la fin 2008 et la fin 2012, passant de 537 ETP (dont 68 ETP à l'étranger) à 1 382 ETP (dont 864 ETP à l'étranger). Il s'est traduit par la création de deux réseaux distincts : les missions économiques d'Ubifrance chargées de l'appui aux PME et les services économiques des ambassades, chargés des activités économiques régaliennes<sup>4</sup>. Lors de sa dernière année d'existence, en 2014, Ubifrance disposait d'un budget de 350 M€ et employait 1 368 personnes.

Les principaux enjeux d'Ubifrance, rappelés par la Cour<sup>5</sup>, étaient liés à l'évolution de son modèle économique : la baisse significative de sa subvention devait être compensée par un accroissement à due proportion de ses recettes commerciales.

La question de la distinction des activités d'Ubifrance relevant d'une mission de service public et de celles s'inscrivant dans une logique purement commerciale, avait été relevée par la Cour qui avait recommandé la mise en place d'une comptabilité analytique afin de retracer les coûts complets des prestations servies par Ubifrance et de pouvoir distinguer celles devant faire l'objet d'une affectation d'une fraction de subvention de celles s'inscrivant dans le cadre concurrentiel.

La Cour avait formulé dix recommandations à l'issue de ce contrôle. Six ont été totalement mises en œuvre et quatre l'ont été partiellement. Les recommandations stratégiques portaient principalement sur :

- la clarification de la gouvernance de la politique de soutien aux exportations et la coordination des acteurs intervenant sur ce champ, tant en France qu'à l'étranger ;
- le ciblage de l'action d'accompagnement à l'export sur les petites et moyennes entreprises (PME) ainsi que sur les entreprises de taille intermédiaire (ETI) ;
- le pilotage de l'activité et des résultats de Business France afin de mettre en lumière l'impact de l'accompagnement délivré par Business France en termes de courants d'affaires et de chiffre d'affaires.

#### 1.1.1.2 L'Afii, agence responsable de la promotion, de la prospection et de l'accueil des investissements internationaux en France

L'Agence française pour les investissements internationaux (Afii), Epic créé en 2001<sup>6</sup>, avait pour mission, jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2015, la promotion, la prospection et l'accueil des investissements internationaux en France<sup>7</sup>. L'Afii était issue de la fusion de la branche « *prospection des investisseurs étrangers* » de la Datar et de la délégation aux investissements internationaux du ministère de l'économie et des finances.

Ses missions, assurées en partenariat avec les collectivités territoriales et en association avec les acteurs économiques, se sont progressivement élargies pour inclure des actions de

---

<sup>4</sup> *Rapport de la mission d'évaluation sur l'efficacité du dispositif d'appui à l'internationalisation de l'économie française*, Alain Bentéjac et Jacques Desponts, juin 2013.

<sup>5</sup> Les comptes et la gestion d'Ubifrance exercices 2009 à 2013, Cour des comptes, avril 2015.

<sup>6</sup> Loi n°2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques

<sup>7</sup> Article 1<sup>er</sup> du décret n°2001-1091 du 21 novembre 2001 relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'Agence française pour les investissements internationaux

« *lobbying* » auprès de groupes multinationaux et de conseil au gouvernement sur les enjeux liés à l'attractivité de la France. Lors de sa dernière année d'existence, l'Afii comptait 150 personnes employées, 40 % à Paris et 60 % à l'étranger, pour un budget de 22 M€.

Le contrôle de la Cour avait conclu à l'existence de procédures financières solides et globalement maîtrisées ainsi qu'à une situation financière satisfaisante mais invitait Business France à définir explicitement ses objectifs en matière d'attractivité, en identifiant des catégories d'investissements, des secteurs et des zones géographiques prioritaires.

La Cour avait formulé quatre recommandations à l'issue de ce contrôle, adressées à Business France en cours de création. Trois ont depuis été totalement mises en œuvre et une l'a été partiellement.

## **1.1.2 Un regroupement inspiré du modèle majoritaire en Europe et poursuivant un double objectif d'efficacité et d'efficience dans l'exercice des missions**

### 1.1.2.1 Une fusion entre deux entités aux activités très différentes visant à créer des synergies, à apporter de la lisibilité et à réaliser des économies d'échelle

La fusion de l'Afii et d'Ubifrance ne visait pas à rapprocher des entités exerçant des activités proches mais bien de créer des synergies entre des métiers différents. La mission de soutien à l'export nécessite une connaissance fine du tissu économique national mais également une expertise des débouchés à l'export dans tous les secteurs d'activité et sur toutes les zones géographiques. La mission de développement des investissements directs étrangers (IDE) fonctionne quant à elle selon une logique inverse où il s'agit dans un premier temps de bien connaître les besoins d'une entreprise étrangère quel que soit son domaine d'activité afin d'identifier les territoires propices à son éventuelle implantation sur le territoire national. Ces différences d'activités mais également de cultures professionnelles ont pu induire au sein des équipes des deux organismes une certaine inquiétude lors du processus de fusion.

Un rapprochement avait commencé à s'amorcer en amont de la fusion, qui avait contribué à créer des liens entre les deux opérateurs. L'Afii et Ubifrance avaient ainsi un siège et des sites à l'étranger communs, ainsi qu'une infogérance commune. Ils avaient amorcé un mouvement de coopération, bien que parcellaire : les deux agences procédaient à quelques échanges d'informations ; l'Afii était parfois présente dans le cadre des Pavillons France organisés par Ubifrance et plusieurs communiqués de presse avaient déjà été relayés par le réseau à l'étranger d'Ubifrance. La fusion a été présentée comme une opportunité d'aller plus loin, en créant des synergies entre le métier du soutien à l'export et celui de l'attractivité. La réforme ambitionnait notamment de faire des exportateurs français des ambassadeurs de la destination France auprès des acteurs étrangers et en particulier des investisseurs potentiels.

La fusion visait également à mieux répondre aux besoins des entreprises et notamment des entreprises étrangères implantées en France. En 2014, 30 % des exportations françaises étaient réalisées par des entreprises étrangères disposant d'une filiale en France. Une offre intégrée combinant attractivité et accompagnement à l'export apparaissait particulièrement utile. Ce type d'offres avait aussi été identifié comme pouvant bénéficier, de manière plus générale, aux entreprises multinationales dont les chaînes de valeurs associent des fournisseurs de différents pays. Certains de ces grands comptes pouvaient en effet avoir à la fois des projets

d'implantation en France et un besoin d'identifier des fournisseurs français dans certaines de leurs zones géographiques d'activité.

La nécessité d'engager un dialogue structuré avec les régions sur ces deux thématiques a aussi été présentée comme l'un des atouts de la fusion. En effet, l'Afii comme Ubifrance étaient chacune déjà en lien avec les régions dans le cadre de leurs missions respectives, mais ne coordonnaient pas leurs messages ni leur stratégie. Créer un interlocuteur unique pour les sujets liés aux investissements étrangers dans les territoires et en matière d'accompagnement à l'export des acteurs économiques locaux devait favoriser une stratégie territoriale cohérente et concertée avec les régions sur ces deux pans.

Une stratégie de communication unifiée, couvrant à la fois le champ de l'export et celui de l'attractivité, semblait également nécessaire, l'Afii comme Ubifrance s'adressant souvent aux mêmes interlocuteurs comme les services de presse des ministères ou des ambassades ou la presse économique.

La création de Business France devait permettre la réalisation d'économies d'échelle en mutualisant les fonctions support des deux opérateurs<sup>8</sup>. La veille économique et les études offraient des opportunités comparables de rapprochement. Enfin, la fusion constituait l'opportunité de redéfinir les objectifs assignés au nouvel opérateur et d'y allouer les moyens adéquats, sans être dépendant du niveau historique de financements alloués à chacune de ses missions.

#### 1.1.2.2 Une fusion qui s'inscrit dans le prolongement de la dynamique observée en Europe et à l'international

Le choix de regrouper ces deux missions s'observait chez les principaux homologues de Business France, et semblait produire des effets positifs.

---

<sup>8</sup> Une économie de 19 ETP, relativement modeste, était ainsi attendue.

Tableau n° 1 : Panorama des statuts et des missions des principaux homologues de Business France

Pays	Nom	Statut	Mission
Allemagne	Allemagne - GTAI	Agence publique	Export et invest
Australie	Australie - Austrade	Agence publique	Export et invest et soutien aux PME
Canada	Canada - Service des délégués commerciaux	Service ministériel	Export et invest
Corée du Sud	Corée du Sud - KOTRA	Agence publique	Export et invest
Espagne	Espagne - ICEX	Agence publique	Export et invest
Etats-Unis d'Amérique	Etats-Unis - International Trade Administration, Global Markets Unit et Select USA	Service ministériel	Export et invest
France	France - Business France	Agence publique	Export et invest
Italie	Italie - ICE	Agence publique	Export et invest
Japon	Japon - JETRO	Agence publique	Export et invest
Norvège	Norvège - Innovasjon Norge	Agence publique	Export et invest
Royaume-Uni	Royaume-Uni - DIT	Service ministériel	Export et invest
Suède	Suède - Business Sweden	PPP	Export et invest

Source : Business France

Dès 2003, le Royaume-Uni a procédé à la fusion de ses deux agences *Trade Partners UK* chargée de l'accompagnement à l'export et d'*Invest UK*, qui était positionnée sur l'attractivité. De même, en Allemagne, la fusion entre l'entité en charge de l'attractivité, *Invest in Germany GmbH*, et celle chargée de soutien à l'export, *German Office for Foreign Trade (BfAI)*, était intervenue en 2009, soit six ans avant la création de Business France. La Suède a suivi le même chemin en 2013 en regroupant au sein de *Business Sweden* les ancienne agences *Invest Sweden* et *Swedish Trade Council*.

#### **La création de UK Trade & Investment**

Plusieurs rapports consacrés à la politique du Royaume-Uni en matière de soutien aux exportations avaient conclu à l'intérêt de créer une entité unique regroupant à la fois les missions de soutien aux exportations et d'encouragement aux investissements directs de l'étranger (IDE)<sup>9</sup>. À la suite de ces

<sup>9</sup> *The Review of Export Promotion, A Report by the National Audit Office*, Session 1995-96 et *Overseas Trade Services: Assistance to Exporters*, HC 293, the Secretary of the Cabinet, février 1999.

publications, *British Trade International* (BTI) a été créé en mai 1999 comme une entité « ombrelle » de l'agence Trade Partners UK et Invest UK.

Cependant, la coexistence de deux marques distinctes au sein de cette nouvelle entité était considérée comme source de confusion. C'est la raison pour laquelle la décision a été prise en octobre 2003 de reformater BTI en offrant aux deux activités de soutien à l'export et d'attractivité une marque et une identité unique, celle de *UK Trade & Investment* (UKTI), qui est venue se substituer à BTI.

Ce changement stratégique visait à refléter les synergies et les liens existant entre ces deux activités, à la fois à l'étranger dans le réseau des postes diplomatiques mais également sur le territoire national. La création de UKTI avait également pour ambition d'accroître la visibilité de cette nouvelle marque et de générer des économies d'échelle grâce à une mutualisation de certains services<sup>10</sup>.

### 1.1.2.3 Une création effective au 1<sup>er</sup> janvier 2015

En 2013, dans le cadre de la démarche de modernisation de l'action publique (MAP), une mission d'évaluation des dispositifs de soutien à l'internationalisation des entreprises a été confiée à Alain Bentéjac, co-président d'Artelia et président du conseil d'administration du comité national des conseillers du commerce extérieur de la France (CNCCEF) et Jacques Desponts, ancien directeur des relations économiques extérieures (Dree). Leur rapport remis à la ministre du commerce extérieur le 26 juin 2013 recommandait la création « *d'une grande agence au niveau national* », intégrant Ubifrance, l'Afii, certains organismes sectoriels notamment dans le domaine de la promotion agricole mais également le volet international des chambres de commerce et d'industrie<sup>11</sup>.

Le 17 février 2014, lorsque le Président de la République a annoncé, à l'occasion d'un conseil stratégique de l'attractivité : « *Tout doit être fait pour accueillir rapidement et efficacement les investissements venus de l'étranger. C'est pourquoi l'Agence française pour les investissements internationaux et Ubifrance seront fusionnées purement et simplement. Cet outil de promotion de la France regroupera donc 1 500 personnes avec un budget de 200 M€ et un réseau de 65 pays où nous sommes représentés* ». L'ordonnance créant Business France a été adoptée en conseil des ministres le 22 décembre 2014.

La fusion a été opérée sous la forme d'une absorption de l'Afii par Ubifrance, les agents de l'Afii étant directement intégrés dans un cadre existant, immédiatement fonctionnel. L'alternative, la création d'un nouvel établissement suivant la disparition des deux anciens (« *fusion-crétation* »), aurait été plus lourde et aurait conduit, notamment au plan social, à des discussions délicates sur les règles et statuts de la nouvelle agence<sup>12</sup>. La solution de la fusion-absorption a également été retenue du fait de la différence de taille entre les deux agences<sup>13</sup>.

Les droits, biens et obligations de l'Afii ont été transférés à titre gratuit à Ubifrance, qui a simultanément été transformé en un nouvel Epic, Business France<sup>14</sup>. La fusion juridique et

<sup>10</sup> House of Commons Library, *Standard Note: UK Trade & Investment SN/EP/795*, janvier 2007.

<sup>11</sup> *Rapport de la mission d'évaluation sur l'efficacité du dispositif d'appui à l'internationalisation de l'économie française*, Alain Bentéjac et Jacques Desponts, juin 2013.

<sup>12</sup> *Les comptes et la gestion d'Ubifrance exercices 2009 à 2013*, Cour des comptes, avril 2015.

<sup>13</sup> 1368 salariés pour Ubifrance contre seulement 150 pour l'Afii en 2014.

<sup>14</sup> *Les comptes et la gestion d'Ubifrance exercices 2009 à 2013*, Cour des comptes, avril 2015.

financière a eu lieu le 1<sup>er</sup> janvier 2015 avec la mise en place d'un budget unique pour Business France. Le 1<sup>er</sup> septembre 2015, les réseaux internationaux de l'export (ex Ubifrance) et de l'attractivité (ex Afii) ont été fusionnés et intégrés sous l'égide d'une unique direction. Business France est formellement soumis aux obligations découlant du décret GBCP depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, ce qui a conduit l'établissement à mettre en place une comptabilité analytique.

Le processus de fusion a été accompagné par le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), appuyé par le cabinet Accenture. Un ensemble de comités ont été mis en place pour suivre la fusion : un comité stratégique présidé par la présidente de la nouvelle agence, un comité de pilotage opérationnel au niveau inférieur et un ensemble de comités techniques pour chacun des chantiers.

***Business France, interlocuteur unique des entreprises agroalimentaires pour l'accompagnement à l'export***

En plus de l'Afii et d'Ubifrance, Business France a également absorbé une part de l'activité et des personnels de Sopexa, société anonyme, disposant d'une délégation de service public (DSP) du ministère de l'agriculture, chargée de la promotion internationale des produits agroalimentaires français. L'intégration de 17 collaborateurs de Sopexa au sein de Business France s'est effectuée en deux étapes, le transfert de l'activité dite « 24h expo » étant intervenu le 1<sup>er</sup> janvier 2016 et celui de l'activité « Salons » le 1<sup>er</sup> janvier 2017.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, Business France est devenu le seul opérateur de l'État ayant pour mission d'accompagner les entreprises de l'agroalimentaire sur les marchés internationaux.

Business France s'est vu confier à la fois le développement international des entreprises implantées en France et la promotion de l'attractivité du territoire national. À ces deux missions s'ajoute un troisième volet, la mise en œuvre d'une stratégie de communication et d'influence visant à développer l'image de la France à l'international.

Business France est un établissement public à caractère industriel et commercial (Epic), comme l'étaient également l'Afii et Ubifrance. Son conseil d'administration comptait initialement 22 membres<sup>15</sup>.

***La triple tutelle de Business France***

Ubifrance était placé sous la double tutelle du ministre de l'économie et du ministre en charge du commerce extérieur<sup>16</sup>. Quant à l'Afii, les ministres de l'économie et de l'aménagement du territoire en avaient la tutelle<sup>17</sup>. La fusion de l'Afii et d'Ubifrance a conduit à placer Business France sous la triple tutelle du ministère des affaires étrangères, qui est désormais chargé du commerce extérieur, du ministère chargé de l'économie et du ministère chargé de l'aménagement du territoire.

<sup>15</sup> Décret n°2014-1571 du 22 décembre 2014 relatif à l'agence Business France.

<sup>16</sup> Loi n°2003-721 du 1<sup>er</sup> août 2003 pour l'initiative économique.

<sup>17</sup> Loi n°2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques (NRE).

#### 1.1.2.4 Une première contractualisation avec l'État : le contrat d'objectifs et de performance 2015-2017

Business France a signé avec l'État<sup>18</sup> le 6 octobre 2015 un contrat d'objectifs et de performance (COP) pour la période 2015-2017. Ce contrat fixe des objectifs pour les trois métiers de Business France. Pour ce qui concerne le volet Export, quatre objectifs sont fixés à l'établissement :

- accompagner 9 400 entreprises par an par des prestations collectives, individuelles ou du VIE ;
- multiplier par trois en trois ans les courants d'affaires établis par les entreprises que l'agence aide à l'export ;
- augmenter de 12 % le nombre de VIE en poste avec une cible de 10 000 jeunes en poste au 31 décembre 2017 ;
- multiplier par 2,5 le nombre de PME ou ETI bénéficiant d'un suivi personnalisé ayant concouru à leur expansion internationale avec une cible cumulée sur la période 2013-2017 de 1000 PME ou ETI.

#### **Le volontariat international en entreprises**

Créé par la loi n°2000-242 du 14 mars 2000, le VIE permet aux entreprises de droit français, de confier à un jeune, âgé de 18 à 28 ans, une mission professionnelle à l'étranger de 6 à 24 mois, reconductible une fois dans cette période. Le dispositif de droit public est géré administrativement, financièrement et socialement par Business France. L'établissement conseille et accompagne à la fois les entreprises et les volontaires.

Il n'existe aucun lien contractuel entre l'entreprise et le VIE : Business France signe une convention avec l'entreprise, tandis que le volontaire s'implique à l'égard de Business France par une lettre d'engagement. Le volontaire perçoit une indemnité mensuelle fixe (723,99 €) et une indemnité supplémentaire selon le pays où il exerce sa mission.

Pour ce qui concerne les actions liées à l'attractivité, trois objectifs sont fixés à Business France :

- accroître de 25 % le nombre de projets d'investissements détectés avec une cible à 1500 au 31 décembre 2017 contre 1185 au 31 décembre 2014 ;
- augmenter de 25 % le nombre de projets d'investissements aboutis en France avec une cible à 500 au 31 décembre 2017 contre un résultat de 406 projets aboutis au 31 décembre 2014 ;
- augmenter de 25 % le nombre d'emplois créés ou maintenus par les projets d'investissements étrangers, pour porter le nombre de ces emplois à 15 500 fin 2017 contre 12 104 fin 2014.

Des objectifs de gestion sont également fixés à l'établissement, parmi lesquels la mise en œuvre d'une comptabilité analytique et le déploiement des outils de gestion liés à la nécessité de respecter les règles découlant du décret GBCP.

---

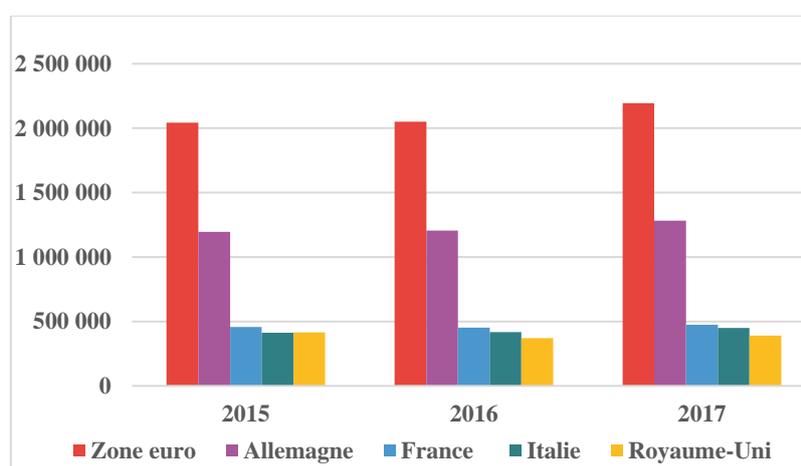
<sup>18</sup> Les signataires sont le ministre des affaires étrangères et du développement international, le ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique, la ministre du logement, de l'égalité des territoires et de l'égalité

Business France est également invité à s'assurer que le taux de couverture des charges de l'agence par ses ressources propres croisse régulièrement pour passer de 41 % fin 2015 à 43 % fin 2017. Il est également demandé à l'opérateur de veiller à ce que le montant de subvention publique de l'État pour chaque opération d'internationalisation d'entreprise diminue régulièrement d'environ 2 % à 3 % par an et d'apporter une attention particulière à la satisfaction des besoins des entreprises clientes, qui doivent être plus de 60 % à recommander Business France à d'autres entreprises.

Pour favoriser la pleine synergie des activités Export et Invest, il est enfin demandé à l'agence d'augmenter chaque année la part d'entreprises étrangères implantées en France grâce à Business France qui ont également recours à l'offre Export de l'opérateur.

L'ensemble des objectifs assignés à Business France dans le cadre du COP ont été atteints voire dépassés (cf. annexe). Ces bons résultats doivent néanmoins pour partie à l'impact de la reprise économique, propice à un développement de l'activité de l'établissement. Les exportations françaises ont cru de près de 4 % en valeur entre 2015 et 2017 (graphique n°1) s'inscrivant dans le prolongement de la tendance observée au sein de la zone euro.

**Graphique n° 1 : Exportations de biens en Union européenne (en M€)**



Source : Eurostat

## **1.2 Un processus de fusion marqué par des difficultés internes et externes ayant conduit à différer certaines évolutions stratégiques**

### **1.2.1 Une volonté de faciliter la transition en repoussant certaines réformes structurelles pourtant nécessaires**

#### *Un accord d'adaptation essentiellement établi sur la base du mieux-disant*

S'agissant des ressources humaines, l'accord d'adaptation, dont les lignes directrices ont été approuvées en conseil d'administration le 17 décembre 2015 et qui a été signé le 1<sup>er</sup>

mars 2016<sup>19</sup>, s'est le plus souvent contenté de reprendre pour Business France les dispositions les plus favorables résultant soit de la convention Ubifrance soit de la convention Afii.

Ainsi, la grille de transposition des classifications des personnels a permis à tous les salariés de conserver un niveau de poste équivalent à celui qu'ils occupaient précédemment. Quant à la nouvelle grille de rémunération, elle s'est faite sur la base de celle d'Ubifrance, revalorisée de 10 % pour limiter les pertes de salaires qui auraient pu résulter de l'intégration des personnels de l'Afii au sein de Business France.

La plupart des primes ont été conservées et certaines ont été étendues à l'ensemble des personnels de Business France alors qu'elles ne concernaient que les collaborateurs d'un seul des deux organismes. Ainsi, les primes liées au statut ex-CFCE qui étaient pratiquées à l'époque d'Ubifrance ont été maintenues dans le cadre du nouveau système, de même que l'indemnité de résidence que percevaient les personnels de l'Afii, qui a été intégrée à leur salaire de base mensuel. Enfin, les primes liées aux événements familiaux (naissance, mariage, PACS)<sup>20</sup>, qui étaient versées au personnel d'Ubifrance, ont été intégrées au nouveau système afin de bénéficier à l'ensemble des collaborateurs de Business France.

*Des réformes nécessaires de l'organisation du réseau dont la mise en œuvre a été repoussée*

L'absence de réseau territorial en régions de Business France était régulièrement critiquée : dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2017, les sénateurs Chiron et Lalande indiquaient ainsi que « *Business France manque à ce jour d'une présence forte dans les territoires français, pourtant indispensable pour sourcer (c'est-à-dire identifier) et accompagner les entreprises ayant un potentiel de développement à l'international. Sur les 1 523 agents de Business France, une quarantaine seulement sont actuellement dans les régions françaises* »<sup>21</sup>.

L'organisation du réseau de l'agence à l'étranger avait également été identifiée comme une faiblesse. Le rapport Bentéjac-Despots constatait ainsi que « *si Ubifrance s'est redéployée dans les pays émergents, l'agence reste fortement implantée dans l'Union européenne et les marchés faciles d'accès. Elle n'a pas ouvert de bureaux en propre dans certains pays difficiles mais à potentiel, en procédant dans certains cas à une délégation de service public (Nigeria par exemple)* »<sup>22</sup>. Ce rapport soulignait également la superposition des missions proposées à l'étranger par Ubifrance et par le réseau des CCIFE et invitait à une rationalisation, Ubifrance pouvant se positionner sur la projection à l'international et les CCI françaises à l'étranger sur

---

<sup>19</sup> Cet accord a été signé par la directrice générale de Business France, par la CFDT, par FO et par l'UNSA ainsi que par la CFE-CGC, en qualité de « témoin observateur ». En effet, la CFE-CGC était l'organisation syndicale représentative de l'Afii mais elle a, de fait, cessé de l'être au moment de la fusion. Pour permettre aux représentants du syndicat de participer néanmoins aux réunions du CE, du CHSCT et des délégués du personnel le temps de la négociation de l'accord d'adaptation, un accord de représentation a été signé le 29 septembre 2014. Il a permis, pendant 15 mois, à la CFE-CGC de participer à ces réunions et de suivre ainsi le processus de négociation.

<sup>20</sup> Une prime de mariage ou de PACS de 500 euros bruts par mois est ainsi versée à chaque salarié concerné ainsi qu'une prime de naissance de 150 euros bruts.

<sup>21</sup> *Annexe n°11 Économie au rapport général n° 140 (2016-2017) fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2017*, Jacques Chiron et Bernard Lalande, Sénat, 24 novembre 2016.

<sup>22</sup> Rapport de la mission d'évaluation sur l'efficacité du dispositif d'appui à l'internationalisation de l'économie française, Alain Bentéjac et Jacques Despots, juin 2013.

la résolution des difficultés de nature juridique liées à ces nouvelles implantations ainsi qu'à la structuration des débouchés export pour les pérenniser.

Il a néanmoins été décidé de repousser les éventuelles réformes sur ces deux sujets à une période postérieure, une fois les difficultés liées à la fusion résolues.

### **1.2.2 L'accord de partenariat avec CCI France, pierre angulaire de la stratégie de Business France, qui n'a pas produit les résultats escomptés**

Business France et CCI France, tête de réseau des chambres de commerce et d'industrie, avaient conclu un accord de partenariat le 11 mars 2015, visant à clarifier leurs rôles respectifs. Les CCI devaient se charger d'identifier les PME ayant un potentiel à l'export ou souhaitant être accompagnées dans leur stratégie de déploiement à l'international. Business France devait les accompagner dans leur phase de « *projection* » à l'international et, une fois le ou les débouchés stabilisés, le réseau des chambres consulaires à l'étranger devait prendre le relais pour consolider les nouvelles implantations.

#### ***La complémentarité de l'action de Business France et de celle des CCI en France, une problématique ancienne et récurrente***

Déjà en 2013, le rapport Bentéjac-Despôts se prononçait en faveur d'un rapprochement entre Ubifrance et le réseau des CCI, en France comme à l'étranger. Les efforts entrepris par le passé de faire travailler ensemble ces deux entités s'étaient soldés par des échecs, le réseau consulaire, qui devait être positionné sur la prospection d'entreprises s'étant peu mobilisé pour transmettre à Ubifrance des profils d'entreprises intéressées par un accompagnement. Le rapport soulignait que ce rapprochement permettrait d'ajouter aux 500 personnes d'Ubifrance mobilisées sur l'export environ 600 salariés des CCI. Un tel rapprochement aurait pu permettre, selon les auteurs, « à Ubifrance/France international de disposer de véritables équipes en région ».

Cet accord s'inscrivait, pour les CCI, dans un contexte de réduction de leurs recettes. La baisse du plafond de la part de fiscalité affectée aux CCI et la mise en place de prélèvements sur leur fonds de roulement<sup>23</sup> avait conduit les CCI à redimensionner leur activité de soutien à l'export et à envisager une coopération plus étroite avec Business France.

Cependant, le partenariat entre Business France et CCI France n'a pas eu les effets attendus. La tentative de mieux distinguer, au sein de la procédure d'accompagnement à l'export, les rôles respectifs des CCI et de Business France n'a pas été concluante. L'objectif des 30 000 PME identifiées par les CCI à la mi-2017 n'a pas été atteint, et ce pour deux difficultés principales, soulignées par les sénateurs Chiron et Lalande, « *Les CCI disposent certes d'une expertise territoriale, mais l'expertise sectorielle (par exemple : vin, luxe, numérique etc.) leur fait largement défaut, alors qu'elle est l'une des forces de Business France.*

<sup>23</sup> Un premier prélèvement sur les fonds de roulement des CCI avait été opéré en 2014 pour 170 M€ et un second a été mis en place en 2015, pour un montant de 500 M€.

*En outre, l'accord du 11 mars 2015 est très inégalement mis en œuvre au niveau de chacune des 154 CCI »<sup>24</sup>.*

### **1.2.3 Un processus de fusion qui a induit une dégradation du dialogue social**

Les transformations organisationnelles et la fusion se sont accompagnées, comme c'est souvent le cas, d'une inquiétude des personnels concernés et d'une dégradation du dialogue social.

#### *Une association jugée trop faible à la définition des orientations de la nouvelle agence*

Le comité d'entreprise a déploré à plusieurs reprises de ne pas être associés aux discussions engagées par Business France avec ses tutelles dans le cadre de la définition des objectifs du COP 2015-2017. Entre mars 2015, moment où débutent les échanges, et la fin mai, le comité d'entreprise indiquait ainsi n'avoir disposé d'aucune information sur les positions de Business France et celles des tutelles<sup>25</sup>.

De même, le conseil d'administration n'a pas été saisi de l'accord d'intéressement signé le 30 juin 2015 qui n'en a été qu'informé lors de la séance du 7 juillet 2015. Or, l'article 11 du décret portant création de Business France<sup>26</sup> dispose que le conseil d'administration a notamment vocation à délibérer sur « *les conditions générales de recrutement, d'emploi et de rémunération du personnel* ».

#### *Des choix de gestion qui n'ont pas toujours été compris, notamment en matière de rémunération*

Les organisations syndicales, alertées par la voie d'un courrier anonyme, d'augmentations annuelles de certains membres du Comex en 2015 allant de 15 % à 28 % et oscillant entre 100 k€ et 187 k€ par an, ont adopté à l'unanimité une déclaration lors du comité d'entreprise du 10 juin 2015 demandant à ce que soient précisés les critères d'établissement des rémunérations des membres du Comex de l'établissement.

La Cour constate que des augmentations significatives des rémunérations d'une partie des membres du Comex entre 2014 et 2015 ont été accordées elles étaient d'un montant inférieur à ce dont ont fait état les représentants du personnel. Entre 2014 et 2015, les membres du Comex de Business France ont bénéficié d'une augmentation moyenne de 10 300 € en valeur et de 9 % en volume de leur rémunération fixe et variable. L'augmentation la plus importante a concerné l'un des membres du Comex issu d'Ubifrance (+ 27 600 € en valeur et 23 % en volume). Sur les 12 membres du Comex de Business France en 2015 qui étaient déjà au Comex en 2014, la moitié a bénéficié d'une augmentation supérieure à 12 800 € en valeur et à 11 % en volume. Au total, la rémunération moyenne des membres du Comex de Business France en 2015 s'est établie à 135 900 € contre 129 500 € en 2014. La rémunération la plus élevée au sein du Comex en 2015 était de 178 300 € et la plus faible de 82 200 €.

<sup>24</sup> Annexe n°11 Économie au rapport général n° 140 (2016-2017) fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2017, Jacques Chiron et Bernard Lalande, Sénat, 24 novembre 2016.

<sup>25</sup> Procès-verbal du comité d'entreprise du 28 mai 2015.

<sup>26</sup> Décret n°2014-1571 du 22 décembre 2014 relatif à l'agence Business France.

Ces augmentations ont permis d'aligner les modalités de rémunération de tous les membres du Comex sur le régime le plus avantageux, celui d'Ubifrance.

Un comité des rémunérations a été mis en place en juillet 2015 dont la mission est d'examiner les propositions de rémunération, notamment celles des membres du Comex, avant décision du directeur général et validation du contrôleur général économique et financier (CGefi). Cela a sans doute permis, par une transparence accrue, de lever certaines inquiétudes et incompréhensions.

*Un recours à un médiateur social envisagé mais écarté par les partenaires sociaux*

Les tensions entre les personnels et la direction ont amené la directrice générale à proposer, lors du comité d'entreprise du 30 juin 2015, de procéder à la nomination d'un médiateur social. Mme Muriel Pénicaud indiquait en effet que « *la mobilisation de la Direction Générale sur la fusion et le COP a pu entraîner un déficit de communication interne et de proximité* »<sup>27</sup>. Le comité d'entreprise n'a pas souhaité recourir aux services d'un tiers et a privilégié une solution interne. Le recours à un médiateur a à nouveau été suggéré par les tutelles de l'établissement en octobre 2015, et écarté par les syndicats, pour lesquels cette solution « *délèguerait la gestion de la fusion à un tiers* »<sup>28</sup>.

Constatant l'absence de rétablissement de la situation, les représentants du personnel ont écrit directement aux ministres de tutelle de Business France en septembre 2015 afin de demander un remplacement de l'équipe dirigeante<sup>29</sup>. Ce courrier a été suivi d'une rencontre entre les organisations syndicales représentatives et les cabinets des ministres des affaires étrangères et de l'économie le 5 octobre 2015. Au cours de cet échange, les représentants du personnel ont à nouveau demandé un changement dans la gouvernance de l'agence.

#### **1.2.4 Un coût de fusion inférieur à la prévision**

Le coût prévisionnel global de la fusion sur la période 2014-2016 avait été évalué à 12,2 M€ ; il s'est élevé à 8,54 M€<sup>30</sup>. Ce coût a été partiellement pris en charge par un complément de subvention de 5 M€ versé en 2015. Environ 40 % de ce coût est imputable aux dépenses immobilières et informatiques, liées au déploiement de nouveaux outils communs et au réaménagement des bureaux, tant à Paris que dans le réseau à l'étranger, afin de rapprocher les équipes.

Au total, le coût de la fusion apparaît modéré, avec un maximum de 3 % du budget annuel de l'établissement (hors recettes issues du VIE) en 2015 et s'est établi en 2014, 2016 et 2017 entre 0,1 % et 1,3 % du budget annuel de Business France. Le conseil d'administration n'a bénéficié que d'une information limitée sur le coût de la fusion. En effet, si celui-ci était

---

<sup>27</sup> Procès-verbal du comité d'entreprise du 30 juin 2015.

<sup>28</sup> Compte rendu de l'entretien du 5 octobre 2015 des représentants syndicaux (UNSA, FO, CFDT, CFE-CGC) avec leurs tutelles.

<sup>29</sup> Procès-verbal du comité d'entreprise du 29 octobre 2015.

<sup>30</sup> 1,38 M€ en 2014, 5,24 M€ en 2015, 1,76 M€ en 2016 et 0,16 M€ en 2017 selon les budgets initiaux et rectificatifs de l'établissement sur la période.

précisé dans les budgets, initiaux et rectificatifs, aucune décomposition de ce coût par nature de dépenses n'a été indiquée à l'organe délibérant.

**Tableau n° 2 : Coût de la fusion par année**

2014	2015	2016	2017	Total
1,38	5,24	1,76	0,16	8,54

*Source : Business France*

Les bénéfices de la fusion attendus et obtenus sont peu documentés par l'opérateur. Des économies d'échelle ont été rendues possibles par un regroupement et un redimensionnement des services support (ressources humaines, finances, fonction juridique, production d'études et de documentation...) mais le gain financier n'a pas été chiffré.

Par ailleurs, les synergies attendues de la fusion n'ont pas été suivies avec précision. Ainsi, Business France fait état d'actions communes lancées sur des salons internationaux en France pour mettre en relation des entreprises françaises et des entreprises étrangères et pour valoriser les atouts de la France auprès des investisseurs étrangers, comme ce fut par exemple le cas lors de la COP 21 ou du salon aéronautique du Bourget. Les équipes traitant de l'export et celles positionnées sur l'attractivité semblent cependant continuer d'opérer davantage en silo qu'en transversalité et les échanges que la Cour a pu avoir avec les salariés de Business France, sur le territoire national comme à l'étranger, confirment cette analyse.

### **1.3 Une nouvelle stratégie pluriannuelle d'établissement élaborée en 2017 et 2018**

À la suite du départ de la directrice générale en mai 2017<sup>31</sup>, une période de transition s'est ouverte : les travaux devant aboutir à un nouveau contrat d'objectifs et de performance couvrant la période 2018-2020 ont pris du retard en raison à la fois de la période de vacance du poste de directeur général et de l'attente de la définition d'une stratégie nationale de soutien au commerce extérieur. Un an après la nomination de Christophe Lecourtier (septembre 2017<sup>32</sup>) comme directeur général et dix mois après l'annonce par le Premier ministre du renouvellement de la politique nationale (février 2018), la stratégie de Business France a été révisée en profondeur (décembre 2018).

---

<sup>31</sup> Nommée au gouvernement par le décret du 17 mai 2017 relatif à la composition du Gouvernement.

<sup>32</sup> Décret du 14 septembre 2017 portant nomination du directeur général de l'agence Business France - M. LECOURTIER (Christophe)

### 1.3.1 Un contexte de renouvellement du soutien public au commerce extérieur

#### 1.3.1.1 Une nouvelle stratégie nationale à partir de 2018

Le directeur général de Business France, Christophe Lecourtier, missionné par les trois ministres de tutelle de Business France, a rendu son rapport « Renforcer l'internationalisation de l'économie française » le 29 novembre 2017. La plupart de ses propositions sont venues nourrir la « Stratégie du Gouvernement en matière de commerce extérieur », présentée par le Premier ministre le 23 février 2018, dont les évolutions ayant un impact sur Business France sont de quatre ordres.

Le renouvellement stratégique porte d'abord sur la réforme du dispositif d'accompagnement à l'export. La création d'un « guichet unique » en région a été décidée pour regrouper les deux principaux établissements publics responsables de cette politique (CCI et Business France), ainsi que les autres acteurs de l'export (agences régionales de développement, sociétés d'accompagnement privées) et du financement (Bpifrance).

Dans le prolongement de la loi NOTRe, ce déploiement avait vocation à s'effectuer sous l'autorité des régions. Une place plus importante devait aussi être accordée aux régions dans la gouvernance de Business France.

La stratégie nationale fait également prévaloir cette même logique d'interlocuteur unique à l'étranger. La concrétisation de cette « Team France Export » à l'étranger prévoit que « *Business France [concède] son activité à des structures privées capables de fournir des services de même qualité. L'idée est de permettre à Business France de se redéployer et de concentrer ses efforts en France ou sur des marchés plus complexes* »<sup>33</sup>. L'expérimentation du correspondant unique à l'étranger prévoit un retrait de Business France de huit pays.

Enfin, la création des guichets uniques devait être assortie de la mise en commun des informations d'accompagnement par l'intermédiaire d'un système d'information partagé et par la création d'une plateforme numérique de solutions. Il s'agit ainsi de regrouper l'ensemble des offres régionales d'accompagnement à l'export et de financement export, ainsi que de mutualiser le suivi des entreprises qui s'appuieront sur la Team France Export. Le rapprochement de Business France et des CCI devait ainsi permettre un accompagnement plus personnalisé, selon l'aptitude des PME et des ETI à suivre un parcours d'internationalisation.

#### 1.3.1.2 La Team France Export dans les régions françaises pour simplifier l'offre publique de soutien à l'export

Le constat du manque de coordination et de lisibilité de l'offre publique en matière de soutien à l'export n'est pas récent.

Ainsi, plus de quatre ans avant la publication du rapport Lecourtier, le rapport Bentéjac-Despôts (2013) précise que « *la mise en place d'un « guichet unique » représente [...] la*

---

<sup>33</sup> Discours du Premier ministre de Roubaix, le 23 février 2018.

*principale attente des entreprises interrogées* ». Le rapport, commentant certaines initiatives régionales de coordination entre les chambres de commerce et les agences régionales de développement, estime que « *cette nouvelle dynamique, si elle est mise à profit pour mobiliser, organiser et simplifier le dispositif dans une logique de guichet unique souhaité par les entreprises, peut représenter une véritable opportunité* ». Parmi les propositions formulées en 2013 figurent d'ailleurs la création d'une « *bannière commune France international permettant de fédérer tous les acteurs sous une même marque* » ainsi que le fait de « *favoriser l'hébergement des acteurs régionaux dans des maisons communes de l'international* »<sup>34</sup>.

Le rapport Lecourtier, remis le 29 novembre 2017<sup>35</sup>, formule plusieurs propositions dont celle de la création d'un réseau de coordination des différents acteurs de l'accompagnement à l'export, proposition reprise par le Gouvernement et intégrée à sa stratégie en faveur du commerce extérieur présentée par le Premier ministre. La TFE regroupe :

- les acteurs publics nationaux de l'appui à l'export, que sont Business France et le réseau des chambres de commerce et d'industrie ;
- les acteurs régionaux que sont les agences régionales de développement ;
- les opérateurs du financement export à l'image de Bpifrance.

Un cercle de partenaires de deuxième niveau figure également au sein du catalogue de la Team France Export :

- les acteurs publics pouvant répondre à certains besoins des entreprises exportatrices, à l'image des douanes ou des Direccte ;
- certaines sociétés d'accompagnement proposant des prestations non couvertes par l'offre proposée par les opérateurs publics.

#### ***Les agences régionales de développement***

Les agences régionales de développement (ARD), anciennement appelées agences de développement économique, sont apparues dans les années 1950, mais elles ne sont réellement montées en puissance qu'avec les lois de décentralisation des années 1980. Elles sont devenues le guichet unique des entreprises pour ce qui concerne les aides régionales au développement économique, qu'il s'agisse, pour les acteurs économiques, de conquérir de nouveaux marchés, d'aborder un nouveau virage stratégique ou de s'implanter sur le territoire régional.

Si les ARD fonctionnent de manière très différentes d'un territoire à l'autre, elles se caractérisent néanmoins par des modalités de gouvernance relativement similaires. Placées sous la tutelle des conseils régionaux, les ARD, majoritairement de forme associative, sont l'un des instruments de la mise en œuvre des schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII)<sup>36</sup>. Elles disposent d'un conseil d'administration, présidé par le président du conseil régional ou par un conseiller régional.

Il existe en France vingt agences régionales de développement, dont cinq outre-mer. Ces agences emploient en moyenne 62 salariés<sup>37</sup>, mais seule une fraction de ces personnels travaille sur

<sup>34</sup> *Rapport de la mission d'évaluation sur l'efficacité du dispositif d'appui à l'internationalisation de l'économie française*, Alain Bentéjac et Jacques Despôts, juin 2013.

<sup>35</sup> *Renforcer l'internationalisation de l'économie française*, Christophe Lecourtier, 29 novembre 2017.

<sup>36</sup> Avant l'adoption de la loi NOTRe, ces schémas portaient le nom de schémas régionaux de développement économique (SRDE) ou de schémas régionaux de développement économique et d'innovation (SRDEI).

<sup>37</sup> Fédération des agences d'attractivité, de développement et d'innovation.

l'accompagnement des entreprises à l'export. Ainsi, en Occitanie, l'ARD, appelée Ad'Occ compte 160 salariés mais seuls une trentaine est positionnée sur des missions liées à l'export<sup>38</sup>. Le budget moyen d'une ARD est d'un peu plus de 10 M€<sup>39</sup>.

La plupart des anciennes régions disposaient déjà d'une ARD, qui ont pour la plupart fusionné de manière à faire coïncider le périmètre des nouvelles agences avec celui des nouvelles régions. Ainsi, Auvergne-Rhône-Alpes Entreprises est le produit de la fusion de l'Agence régionale du développement et de l'innovation (Ardi) Rhône-Alpes et de l'Agence régionale de développement économique (Arde) Auvergne.

### 1.3.2 Une déclinaison de la stratégie nationale dans un contrat d'objectifs et de moyens liant Business France à ses tutelles

Une partie de l'année 2018 a été consacrée à l'élaboration d'une nouvelle stratégie pour Business France qui a été formalisée le 27 décembre 2018<sup>40</sup> dans le cadre du contrat d'objectifs et de moyens (COM) pour la période 2018-2022. Ce COM constitue une déclinaison opérationnelle de la stratégie nationale pour accroître le nombre d'exportateurs et le volume d'exportations, mais aussi développer les investissements étrangers sur le territoire.

#### 1.3.2.1 Des objectifs « stratégiques » d'efficacité et d'efficience assignés à Business France

Ce COM marque une nette évolution dans la feuille de route fixée à l'agence par ses tutelles et la direction du budget. Les objectifs « stratégiques » assignés à Business France portent à la fois sur l'activité et la gestion de l'établissement public.

Il lui revient d'abord de mettre en place la Team France Invest et Export, dans les territoires français comme à l'étranger. Cette mission s'accompagne d'un second objectif de mise en place des outils numériques de la Team France, par le déploiement d'un outil de gestion de la relation client (GRC, ou *customer relationship management - CRM*) commun aux équipes de Business France et des CCI en France, ainsi que l'établissement de plateformes régionales des solutions d'information et d'accompagnement des entreprises communes aux partenaires de la Team France Export.

Le COM prévoit par ailleurs une augmentation de l'activité de Business France et de la Team France Invest/Export pour accompagner les PME et ETI françaises dans leur parcours international et, inversement, pour prospecter et détecter les projets d'investissements étrangers en France. Cette cible s'accompagne d'un objectif de renforcement de l'internationalisation de l'économie française, avec notamment le développement du dispositif de VIE et la promotion de l'image économie de la France.

En dernier lieu, le contrat prévoit l'amélioration de l'efficience de la dépense publique par la réduction du réseau international de Business France, la baisse des effectifs et

<sup>38</sup> Rapport d'activité Ad'Occ 2019.

<sup>39</sup> Fédération des agences d'attractivité, de développement et d'innovation.

<sup>40</sup> L'année 2018 a été couverte par un contrat d'objectif et de performance transitoire.

l'établissement d'une comptabilité analytique, ces évolutions permettant une réduction de la subvention publique versée à Business France. En contrepartie de cette tendance baissière, Business France bénéficie d'une certaine visibilité des concours financiers de l'État.

### 1.3.2.2 Une traduction des objectifs sous la forme de cibles quantitatives

Les objectifs du COM sont assortis de cibles quantitatives. Les 18 indicateurs donnent lieu à des échanges réguliers (mensuels, trimestriels, semestriels ou annuels selon la nature des informations) entre Business France et sa tutelle.

Parmi les cibles principales figure la montée en charge des actions, avec le quasi triplement du nombre de PME & ETI françaises distinctes bénéficiaires des prestations d'accompagnement à l'international réalisées par la TFE en France et à l'étranger, et le quintuplement du nombre de projets d'investissements étrangers détectés et communiqués par Business France au comité d'orientation et de suivi des projets étrangers (Cospe). En matière d'efficience, le COM fixe un objectif de réduction de 10 % de la subvention et de 90 ETP des effectifs de Business France sur la durée du contrat.

**Tableau n° 3 : Cibles fixées par le COM à Business France (présentation simplifiée)**

Objectifs «stratégiques»	Indicateurs-clés	Valeurs cibles d'objectifs				
		2018	2019	2020	2021	2022
<b>N°1 : Mise en place de la TFE</b>	Nombre de régions dans lesquelles le projet TFE est décliné en France	8	12	13	14	15
	Nombre de pays dans lesquels le projet TFE est décliné à l'étranger		65	75	80	85
	Nombre de régions dans lesquelles le projet Team France Invest est décliné en France métropolitaine		13	13	13	13
<b>N°2 : Outils numériques de la TFE</b>	Nombre de PME & ETI "qualifiées", via le CRM, dans le portefeuille Team France Export des Conseillers internationaux (CCI/BF), et des CAI (partenariat BPI)			18 000	24 000	26 000
	Nombre de PME & ETI ayant ouvert un compte sur l'une des plateformes régionales des solutions de la Team France Export	/	/	/	/	/
<b>N°3 : Activité de Business France et de la TFE</b>	Nombre de PME & ETI françaises distinctes bénéficiaires des prestations d'accompagnement à l'international (préparation et/ou projection) réalisées par la TFE en France et à l'étranger.	10 350	16 000	21 000	26 000	30 000
	Nombre de projets d'investissements étrangers détectés et communiqués au COSPE par Business France	1 600	3 300	5 000	6 700	8 500
	Taux d'impact, en termes de courants d'affaires, de l'accompagnement à l'international réalisé par	47%	47%	48%	49%	50%

<b>N°4 : Internationa lisation</b>	la TFE à l'étranger (prestations Export & VIE de projection sur les marchés étrangers)					
	Nombre de projets d'investissements étrangers aboutis en France, détectés par la Team France Invest, accompagnés par l'agence	<b>600</b>	<b>1 230</b>	<b>1 950</b>	<b>2 710</b>	<b>3 500</b>
	Nombre d'emplois prévisionnels créés ou maintenus en France par les projets d'investissements étrangers aboutis, détectés par la Team France Invest et accompagnés par l'agence	<b>17 000</b>	<b>35 000</b>	<b>55 500</b>	<b>77 250</b>	<b>100 000</b>
	Nombre de missions VIE au cours de l'année		<b>16 400</b>	<b>17 000</b>	<b>17 800</b>	<b>18 600</b>
	Nombre d'opérations de promotion de l'attractivité économique de la France, de ses territoires et secteurs d'activité à fort potentiel	/	/	/	/	/
<b>N°5 : Efficience</b>	Variation nette cumulée du nombre d'implantations export	<b>-6</b>	<b>-9</b>	<b>-15</b>	<b>-15</b>	<b>-15</b>
	Schéma d'emploi cumulé (ETP)	<b>-10</b>	<b>-30</b>	<b>-50</b>	<b>-70</b>	<b>-90</b>
	Résultat net minimal en comptabilité générale, sans retraitements (M EUR)	<b>&gt;1</b>	<b>&gt;0,2</b>	<b>&gt;0,2</b>	<b>&gt;0,2</b>	<b>&gt;0,2</b>
	Masse salariale à l'étranger maximale (M EUR)	<b>56</b>	<b>52</b>	<b>52</b>	<b>53</b>	<b>53</b>
	Atteinte des jalons pour la mise en place d'une comptabilité analytique		<b>Oui</b>	<b>Oui</b>	<b>Oui</b>	<b>Oui</b>
	Montant de la subvention de l'État par opération d'internationalisation d'entreprise aboutie avec le concours de Business France (€)	<b>19 600</b>	<b>19 000</b>	<b>18 000</b>	<b>17 000</b>	<b>16 000</b>

Source : Business France

La mise en œuvre du COM et l'atteinte des principales cibles clefs sont par ailleurs traduites dans les deux lettres de mission et d'objectif adressées à Christophe Lecourtier en octobre 2017 et juin 2019.

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

*Le rapprochement de l'Afi et d'Ubifrance, engagé bien avant 2014, a trouvé son aboutissement au 1<sup>er</sup> janvier 2015 dans la fusion des deux établissements. Nécessaire au regard de la proximité des missions et des métiers des opérateurs, la fusion s'est traduite par une dégradation du climat social en dépit d'un accord d'adaptation relativement favorable. Le coût global de la fusion, estimé ex ante à 12,2 M€, est finalement estimé à 8,54 M€ par Business France, un coût qui apparaît modéré en comparaison du budget total de l'établissement. Cependant, les bénéfices de la fusion apparaissent insuffisamment documentés, les synergies entre les secteurs Export et Invest n'étant pas réellement étayées.*

*Par ailleurs, le rapprochement en 2015 de Business France et du réseau des CCI s'est révélé limité alors qu'une intégration plus poussée aurait été nécessaire.*

*À la faveur du changement de la direction générale (mi-2017) et du renouvellement du soutien public au commerce extérieur annoncé par le Premier ministre (février 2018), Business France a amorcé en 2018 son repositionnement. Déclinant la stratégie nationale, un nouveau*

*contrat d'objectifs et de moyens liant Business France à ses tutelles a été signé en décembre 2018. Ce contrat lui assigne cinq objectifs « stratégiques », au premier rang desquels figure la mise en place de la Team France Export par le rapprochement de l'opérateur avec le réseau des CCI.*

---

## 2 DES PROGRES DANS LA GESTION DE L'ETABLISSEMENT A POURSUIVRE

Business France a ouvert plusieurs chantiers d'amélioration de sa gestion. Des progrès sont constatés dans l'ensemble des domaines de fonctionnement interne à l'établissement. Cette démarche doit être poursuivie, avec un renforcement des exigences déontologiques (2.1), une gestion dynamique du réseau (2.2), une rationalisation accrue des moyens de fonctionnement (2.3) tenant compte du mode de financement particulier de Business France (2.4).

### 2.1 Une gouvernance et des exigences déontologiques en évolution

La modernisation des missions de Business France s'est accompagnée d'une adaptation de la gouvernance de l'établissement public et de la définition de procédures en matière de déontologie. Cette évolution doit se poursuivre, notamment afin de renforcer les dispositifs d'identification et de prévention des conflits d'intérêts.

#### 2.1.1 Des ajustements apportés à la gouvernance de Business France

La gouvernance de Business France a été amendée pour accroître les attributions du président du conseil d'administration en vue de renforcer le pilier « *invest* » de Business France.

Le décret du 9 août 2017 procède ainsi à l'élargissement des fonctions de président du conseil d'administration de Business France. Il se voit confier des missions de représentation de l'agence au titre de la mission de promotion de l'attractivité de la France. La fonction d'ambassadeur délégué aux investissements internationaux a ainsi été confiée au nouveau président du conseil d'administration, Pascal Cagni<sup>41</sup>, alors que la fonction était auparavant confiée à la directrice générale. Cette nouvelle orientation a été fixée dès le mois d'octobre 2017 par une lettre de mission adressée par les trois ministres de tutelle au directeur général<sup>42</sup>.

La composition du conseil d'administration a été modifiée afin de le resserrer et d'en renforcer la dimension régionale, dans la continuité de la logique de la territorialisation de l'action de Business France. Le fonctionnement du conseil d'administration de Business France était effectivement affecté de plusieurs faiblesses : une représentation nombreuse des administrations centrales, l'absence de représentation des entreprises clientes de Business France, la place trop faible laissée aux représentants des régions et une participation inégale des administrateurs aux réunions du conseil d'administration.

---

<sup>41</sup> Décret du 14 septembre 2017 portant nomination d'un ambassadeur délégué aux investissements internationaux - M. CAGNI (Pascal)

<sup>42</sup> « *Nous souhaitons que le président de Business France [...] puisse se voir confier des missions de représentation de haut niveau, au premier chef sur le volet invest* », lettre du 6 octobre 2017 adressée au directeur général de Business France.

**Tableau n° 4 : Présence au conseil d'administration de Business France  
entre le 7 juillet 2015 et le 28 novembre 2019**

<i>Administrateurs<sup>43</sup></i>	Présence effective	Maximum théorique	Part
<i>CCEF</i>	16	17	94 %
<i>Administration</i>	121	133	91 %
<i>Représentants du personnel</i>	84	99	85 %
<i>Entreprises</i>	12	19	63 %
<i>Parlementaires</i>	21	34	62 %
<i>CCI (France et international)</i>	19	33	58 %
<i>MEDEF/CGPME</i>	9	16	56 %
<i>Présidents de région</i>	3	35	9 %

Source : Cour des comptes, à partir des procès-verbaux de conseil d'administration.

Jusqu'à 2019, le conseil d'administration de Business France comptait 22 membres dont six représentants de l'État, auxquels s'ajoutaient deux commissaires du Gouvernement<sup>44</sup>. Les administrations représentées ne contribuent pas de la même manière au financement ou à la tutelle de l'établissement. Ainsi, le ministère de l'agriculture octroie chaque année à Business France une subvention<sup>45</sup> qui n'excède pas 3,5 % du total de la subvention pour charges de service public perçue par l'opérateur<sup>46</sup>. Cette représentation nombreuse multipliait le nombre d'interlocuteurs de Business France au sein de l'administration. Ainsi, entre le 7 juillet 2015 et le 28 novembre 2019, les 17 conseils d'administration de Business France ont accueilli 35 représentants de l'État différents.

Les entreprises étaient représentées par des membres désignés au sein des organisations professionnelles patronales (Medef, CPME), des réseaux consulaires et des conseillers du commerce extérieur de la France. L'absence de participation directe de chefs d'entreprises implantées en France et ayant recours aux services de Business France posait la question de la capacité du conseil d'administration à avoir une connaissance fine des attentes et des besoins des clients de Business France. La présidence du conseil d'administration était par ailleurs

<sup>43</sup> Les commissaires du Gouvernement sont également comptabilisés en tant qu'administrateurs dans ce tableau.

<sup>44</sup> Décret n°2014-1571 du 22 décembre 2014 relatif à l'agence Business France.

<sup>45</sup> Du point de vue juridique, la contribution du ministère de l'agriculture s'apparente davantage à une contribution forfaitaire annuelle d'exploitation, mais elle est traitée comme une subvention d'exploitation dans les documents budgétaires.

<sup>46</sup> Le programme 149 – *Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture* a accordé en 2019 à Business France une subvention d'un montant de 3,5 M€ sur une SCSP totale de 100,4 M€.

traditionnellement confiée à un parlementaire<sup>47</sup>, en dépit de l'orientation économique de Business France.

Enfin, la place des régions était demeurée faible, avec deux représentants sur un total de 22 membres du conseil d'administration, ce qui n'apparaissait pas pleinement cohérent avec le contexte de montée en puissance des régions en matière de développement économique<sup>48</sup>. En outre, sur les neuf séances du conseil d'administration qui se sont tenues au cours du mandat de Muriel Pénicaud, les deux représentants des conseils régionaux ont été huit fois absents, attestant de l'insatisfaction à l'égard de la gouvernance.

Pour remédier à cette situation, le décret du 21 août 2019<sup>49</sup> a réduit le nombre d'administrateurs de 22 à 16. Le nombre de représentants du personnel et de l'État est réduit de moitié pour s'établir désormais à trois<sup>50</sup> pour chacun de ces collèges. Si le nombre de parlementaire a été maintenu à deux, celui de représentants des régions est passé de deux à trois. Enfin, les cinq personnalités qualifiées en matière de développement économique incluent désormais deux représentants d'entreprises clientes de Business France.

## **2.1.2 Des efforts accomplis en matière de déontologie, qui nécessitent d'être poursuivis**

### **2.1.2.1 Une mise en œuvre des obligations issues de la loi « Sapin 2 » à laquelle il convient de préparer l'établissement**

La loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, comporte, dans son article 17, huit obligations dont le respect s'impose aux entreprises et aux Epic dont les effectifs comprennent au moins 500 salariés et dont le chiffre d'affaires est supérieur à 100 M€.

En 2019, Business France employait plus de 726 salariés en France, auxquels venaient s'ajouter 781 personnels à l'étranger et réalisait un chiffre d'affaires d'un peu plus de 367 M€. Ces éléments auraient pu laisser penser que l'opérateur entrait dans le champ d'application de la loi.

Saisie par Business France, la direction générale des finances publiques (DGFIP) a indiqué en mars 2018 que : « *Déclinée à la sphère publique, la notion de chiffre d'affaire vise exclusivement les opérations inscrites, en comptabilité générale, dans les comptes 70 à 709. De fait, les subventions (comptabilisées en comptes 74x) et les remboursements évoqués dans [la]*

<sup>47</sup> La première présidente désignée, Estelle Grelier, députée de Seine-Maritime a été nommée le 17 août 2015 et, le 13 mai 2016, Seybah Dagoma, députée de Paris, lui a succédé.

<sup>48</sup> La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République dispose, dans son article 2, que « la région est la collectivité territoriale responsable, sur son territoire, de la définition des orientations en matière de développement économique ».

<sup>49</sup> Décret n° 2019-860 du 21 août 2019 portant modification du décret n° 2014-1571 du 22 décembre 2014 relatif à l'agence Business France.

<sup>50</sup> Cette évolution a conduit le comité social et économique à émettre un avis défavorable de 10 voix contre 5 sur le projet de décret.

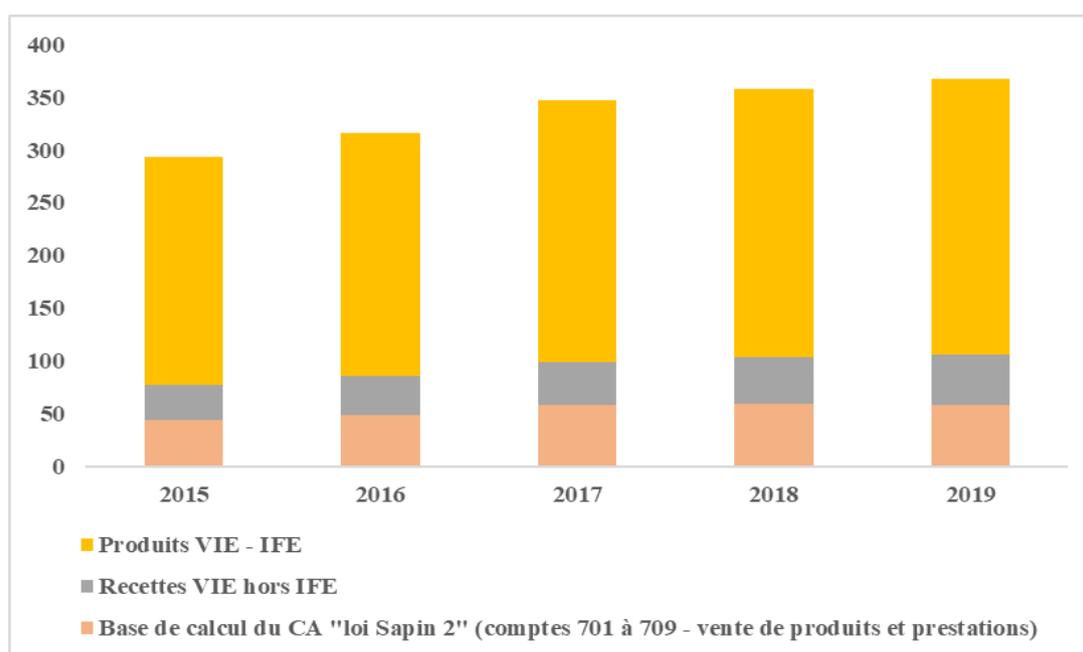
*saisine (comptabilisés en compte 758) sont donc exclus de cette définition et ne doivent pas être pris en compte dans le calcul du chiffre d'affaire ».*

**Les huit obligations résultant de l'article 17 de la loi « Sapin 2 »**

1. Un code de conduite illustrant les différents types de comportements à proscrire, intégré au règlement intérieur de l'entreprise ;
2. Un dispositif d'alerte destiné à permettre le recueil des signalements émanant d'employés ;
3. Une cartographie des risques régulièrement actualisée et destinée à identifier et hiérarchiser les risques d'exposition de la société à des sollicitations externes, en fonction des secteurs et des zones géographiques d'activité ;
4. Des procédures d'évaluation de la situation des clients, fournisseurs de premier rang et intermédiaires ;
5. Des procédures de contrôles comptables internes ou externes destinées à s'assurer que les comptes sociaux ne masquent pas des faits de corruption ou de trafic d'influence ;
6. Un dispositif de formation pour les cadres et personnels les plus exposés aux risques de corruption et trafic d'influence ;
7. Un régime disciplinaire permettant de sanctionner la violation du code de conduite ;
8. Un dispositif de contrôle et d'évaluation des mesures mises en œuvre.

L'analyse de la DGFIP exclut ainsi les recettes de Business France provenant du dispositif du volontariat international en entreprise (VIE), qui a généré en 2019 des produits d'un montant de près de 309 M€. Ces produits ne sont pas considérés, du point de vue comptable, comme des ventes de produits et de prestations mais comme des produits divers.

**Graphique n° 2 : Ventilation du chiffre d'affaires par type de produits**



Source : Business France, traitement Cour des comptes

Les comptes financiers font bien mention des ressources issues du VIE dans le calcul formel du chiffre d'affaires total de l'établissement. Cette activité, bien que pouvant s'apparenter à une mission de service public, permet à l'opérateur de réaliser 47,9 M€ de recettes, hors IFE. En intégrant uniquement cette marge, le chiffre d'affaires 2019 de Business France ne serait plus de 58 M€ mais de 105,9 M€, au-delà du seuil de 100 M€ fixé par la loi Sapin 2.

Outre l'intégration de cette composante supplémentaire au chiffre d'affaires, la tendance de moyen terme, hors 2020, semble être celle d'un accroissement des recettes commerciales de Business France. L'agrégat composé des seules ventes de produits et de prestations, a augmenté de + 32 % entre 2015 et 2019 et l'objectif, réaffirmé par le COM, est d'augmenter les recettes commerciales.

Même si sous l'effet de la crise, le chiffre d'affaires de Business France ne devrait pas excéder le seuil de 100 M€ avant 2022, compte tenu des délais incompressibles de mise en œuvre de certaines des obligations résultant de la loi Sapin 2 comme les procédures d'évaluation de la situation des clients et des fournisseurs de l'opérateur, il serait opportun que Business France commence d'ores et déjà à s'y préparer.

#### 2.1.2.2 Des mécanismes d'identification et de prévention des conflits d'intérêts qu'il conviendrait de renforcer

##### 2.1.2.2.1 Des obligations vis-à-vis de la HATVP respectées mais mises en œuvre parfois trop tardivement

Le président du conseil d'administration de Business France ainsi que le directeur général doivent, au titre de l'article 11 de la loi n°2013-907 relative à la transparence de la vie publique, transmettre à la HATVP une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts.

Cette transmission doit intervenir dans les deux mois qui suivent l'entrée en fonctions. Cette obligation a bien été respectée, à une réserve près. Le directeur général de Business France a omis, lors de sa première nomination le 14 septembre 2017<sup>51</sup>, de transmettre sa déclaration d'intérêts. Aussi, un nouveau décret a été pris le 6 avril 2018 afin de le nommer à nouveau<sup>52</sup>. À la suite de cette nouvelle nomination, les déclarations de Christophe Lecourtier ont bien été transmises dans le délai prévu par la loi.

Les activités du président du conseil d'administration de Business France, issu du secteur privé et détenant un nombre important d'intérêts directs et indirects au sein d'entreprises, de fonds et de fonds de fonds, ont amené la HATVP à émettre un avis favorable à sa nomination sous certaines conditions. La HATVP a en effet relevé que les intérêts détenus par Pascal Cagni était « *susceptibles d'interférer avec [sa] fonction de président du conseil*

---

<sup>51</sup> Décret du 14 septembre 2017 portant nomination du directeur général de l'agence Business France – M. Lecourtier (Christophe).

<sup>52</sup> Décret du 6 avril 2018 portant nomination du directeur général de l'agence Business France – M. Lecourtier (Christophe).

*d'administration de Business France* »<sup>53</sup>. Elle invitait Pascal Cagni à « *mettre en place des mesures de déport par lesquelles [il s'abstiendrait] de prendre part à toute décision relative à l'une des sociétés dans lesquelles [il détient] un intérêt direct ou indirect* ». Enfin, la HATVP précisait qu'il revenait à Pascal Cagni de transmettre ces mesures de déport au directeur général de Business France et de lui adresser une copie de ce courrier. La Cour relève que la transmission des mesures de déport par courrier n'est intervenue que le 20 janvier 2020 par courriel puis le 10 septembre 2020 par courrier.

#### 2.1.2.2.2 Des règles déontologiques internes claires

Une première charte de déontologie de l'administrateur Business France a été validée par le conseil d'administration du 30 novembre 2017, prévoyant notamment une obligation de déport des administrateurs sur toute décision concernant des sociétés au sein desquelles ils détiendraient des intérêts. Il semblait d'autant plus nécessaire de disposer d'un tel document que Business France exerce une activité au carrefour des secteurs public et privé et que certains des membres de son conseil d'administration sont issus du monde de l'entreprise et y conservent encore un certain nombre d'intérêts.

Cette charte n'a pas permis de prévenir la survenance de certaines situations pouvant laisser penser à l'existence d'un conflit d'intérêts et ayant été détectées avec retard. À la suite de ces événements et dans un souci de renforcement des exigences applicables aux administrateurs de Business France, une charte amendée a été adoptée par le conseil d'administration le 11 mars 2020.

Elle précise les obligations déontologiques s'appliquant aux membres du conseil d'administration de Business France. La charte rappelle également que les administrateurs ont une obligation de confidentialité et qu'ils doivent s'abstenir d'utiliser à des fins personnelles des informations obtenues dans le cadre de leurs fonctions, ce qui vise à prévenir le risque de trafic d'influence. La Cour note également l'existence d'une autre charte de déontologie, applicable à tous les collaborateurs de l'établissement et qui reprend les dispositions applicables aux anciens salariés d'Ubifrance. Le contenu de cette seconde charte lui paraît adapté.

#### 2.1.2.2.3 Un besoin de préciser certaines dispositions et de mieux suivre les activités de représentation

La Cour relève que la charte de déontologie amendée de l'administrateur de Business France ne détaille plus aussi précisément que la précédente version les exemples de situations pouvant faire naître des conflits d'intérêts. Les cas liés à la détention d'intérêts au sein d'entreprises pouvant contracter avec Business France ou être concernées par des délibérations ou des décisions prises par l'établissement ont notamment disparu de la liste indicative figurant dans la charte.

La Cour note également l'absence de dispositions spécifiques à l'exercice de la mission de président du conseil d'administration et d'ambassadeur délégué aux investissements

---

<sup>53</sup> Courrier adressé par la HATVP à Pascal Cagni non daté.

internationaux. Or, les fonctions de représentation attachées à ce mandat devraient appeler des dispositions spécifiques. Le risque réputationnel que pourrait présenter un conflit d'intérêts avéré doit conduire Business France à compléter la charte et à renforcer encore le rôle de la référente déontologue pour veiller à la bonne application tant de la charte de l'administrateur que de celle applicable à l'ensemble des personnels.

La Cour souligne enfin que les activités publiques du président du conseil d'administration devraient être davantage suivies. Il conviendrait notamment que l'ensemble des rendez-vous pris au titre de ses fonctions publiques soit consigné au sein d'un agenda partagé et consultable par l'auditrice générale, référente déontologue. Les compte rendus de ces rendez-vous pourraient également lui être transmis ainsi qu'au directeur général. Enfin, il serait utile au président du conseil d'administration de cloisonner davantage ses activités professionnelles et de représentation, en prenant notamment le soin d'utiliser à chaque fois l'adresse de messagerie correspondant à la nature de l'échange.

Ces constats ne remettent pas en cause l'intérêt de disposer d'un président du conseil d'administration de Business France ayant à la fois une expérience du secteur privé et continuant à y exercer des fonctions.

Enfin, la Cour relève que le président du conseil d'administration, à la suite de la mise en œuvre de deux nouveaux projets professionnels, a saisi pour avis la HATVP le 18 novembre 2020 afin d'identifier les éventuelles difficultés d'ordre déontologique associées à ces nouveaux projets. Il résulte de la délibération rendue par la Haute autorité en date du 15 décembre 2020 que les deux activités envisagées par Pascal Cagni sont compatibles avec ses fonctions de président du conseil d'administration de Business France et d'ambassadeur délégué aux investissements internationaux. Cependant, la HATVP assortit cet avis favorable de deux recommandations<sup>54</sup>. La Cour souligne l'intérêt de ce type de saisine à l'initiative du président du conseil d'administration.

## **2.2 Un mouvement de réduction du réseau à l'étranger, permis par l'adaptation de la gestion des ressources humaines**

Conformément au COM, Business France a initié fin 2018 le redéploiement d'une partie de ses effectifs à l'étranger en faveur de la création d'un réseau sur le territoire national. La contraction du réseau international de l'établissement, permis par l'adaptation de la gestion des ressources humaines, s'est également traduite par la modération de la masse salariale.

---

<sup>54</sup> La Haute autorité invite notamment Pascal Cagni à mettre en œuvre au titre de ces nouvelles activités les mêmes mesures de déport que celles qui s'appliquent à ses activités actuelles et à veiller à ne jamais prendre contact lui-même avec Business France, ses ministères de tutelle ou Bpifrance au titre de ces nouveaux projets.

## 2.2.1 Un nouvel équilibre du réseau de Business France, en faveur de l'accompagnement des entreprises sur le territoire national

### 2.2.1.1 Un réseau Business France en régions, dont l'action devait s'inscrire en complémentarité de celle des chambres de commerce et d'industrie

Afin de créer une dynamique territoriale rapide, le choix a été fait par la direction générale de Business France de redéployer une partie des effectifs de Business France en direction des régions et de positionner ces personnels au sein des CCI. Jusque-là, Business France était présent dans les territoires essentiellement au titre de l'activité d'attractivité et de l'export, par l'intermédiaire de chargés d'affaires internationaux placés au sein de Bpifrance et chargés de l'accompagnement des PME et ETI de croissance.

Des postes de conseillers internationaux ont été créés par Business France, en complément des conseillers des CCI. Les conseillers internationaux, qu'ils soient issus des CCI ou de Business France, et les chargés d'affaires international placés au sein de Bpifrance, sont les interlocuteurs uniques des entreprises souhaitant exporter.

Ces conseillers accompagnent les entreprises dans la définition de leur projet à l'export et identifient au sein du catalogue de la Team France Export les offres permettant de le mettre en œuvre. Ils orientent ensuite les entreprises vers le ou les acteurs proposant ces offres, qu'il s'agisse de Business France (au siège ou à l'étranger), des CCI, de Bpifrance, d'autres acteurs publics (douanes, Direccte) ou privés (chambres de commerce internationales, opérateurs privés) membres de la Team France Export.

En septembre 2019, le réseau des conseillers internationaux comptait près de 200 personnes, dont près de 160 relevant des CCI et 39 de Business France. Les conseillers de Business France sont déployés dans les CCI. La mise en place de la TFE a été l'occasion de spécialiser les conseillers selon une logique sectorielle afin de développer une expertise plus poussée et de mieux répondre aux besoins des entreprises. Désormais, l'offre est divisée en départements :

- un département Agrotech ;
- un département Industrie et cleantech ;
- un département Art de vivre Santé ;
- un département Tech et services.

Pour veiller à la complémentarité de l'action de Business France et des CCI dans les territoires, un accord a été signé entre Business France et CCI France en mai 2019. Cet accord fixe notamment des objectifs communs aux deux entités et précise les modalités d'organisation de cette coopération et notamment de répartition des portefeuilles d'entreprises entre conseillers, afin d'éviter tout chevauchement.

#### ***Dans les antennes de Bpifrance, des chargés d'affaires centrés sur les PME de croissance et les ETI***

Avant la mise en œuvre de la Team France Export, Ubifrance puis Business France étaient déjà présents en région depuis 2013 dans les locaux de Bpifrance. Business France et Bpifrance sont liés depuis 2008 par un partenariat centré sur le développement du niveau des exportations en France.

En 2013, 25 chargés d'affaires internationaux salariés par Business France ont été positionnés au sein de Bpifrance afin de contribuer à l'accompagnement de 1000 ETI et PME de croissance au sein de

Bpifrance<sup>55</sup>. Trois conventions-cadres successives sont venues formaliser et approfondir ce partenariat, en 2014, en 2016 et en 2018<sup>56</sup>.

Elles prévoient notamment que Business France assure la promotion des financements Bpifrance Export à l'international, que Bpifrance en fasse de même avec l'offre d'Ubifrance puis de Business France à l'international. L'organisation d'événements en commun est également encouragée par ces conventions, de même que le rapprochement, fonctionnel et opérationnel, des équipes Bpifrance Export et Business France.

Le réseau des chargés d'affaires internationaux est organisé en trois niveaux :

- au niveau local, les chargés d'affaires internationaux (39 ETP en 2019) ont pour mission d'offrir un accompagnement personnalisé aux PME de croissance et aux ETI ;

- au niveau interrégional, six chargés d'affaires internationaux inter-régionaux, supérieurs hiérarchiques des chargés d'affaires internationaux relevant de leur zone, coordonnent leurs activités. Ils sont en charge de la zone Est, de l'Ile-de-France, de la zone Nord, de la zone Ouest, de la zone Sud et de la zone Sud-Est ;

- au niveau national, un département au sein de la direction générale déléguée Réseau France supervise l'activité du réseau des chargés d'affaires internationaux et des chargés d'affaires internationaux inter-régionaux. Il comporte 3 ETP, sous la responsabilité d'un chef de département.

### 2.2.1.2 Une réduction de 20 % en deux ans du nombre d'implantations à l'étranger

Dans le cadre du COM 2018-2022, Business France a initié un programme de fermeture de bureaux à l'étranger que l'établissement justifie par trois objectifs : la mise en place d'un réseau français, le recentrage sur les marchés prioritaires et les plus porteurs, l'exécution de la trajectoire prévue de réduction d'emplois et de baisse de la masse salariale.

La création du réseau de la TFE en France a effectivement été compensée par une réduction du réseau international d'accompagnement à l'export de Business France<sup>57</sup>. Ainsi, depuis 2018, quinze implantations de Business France à l'étranger ont fermé. Au total, entre 2015 et 2018, 51 postes de personnels détachés ont été supprimés au sein du réseau de Business France à l'étranger, ce qui a permis de compenser la totalité de l'impact de la création du réseau de la TFE en France (+ 35 postes entre 2015 et 2018) et de disposer de marges de manœuvre supplémentaires pour renforcer les effectifs du siège.

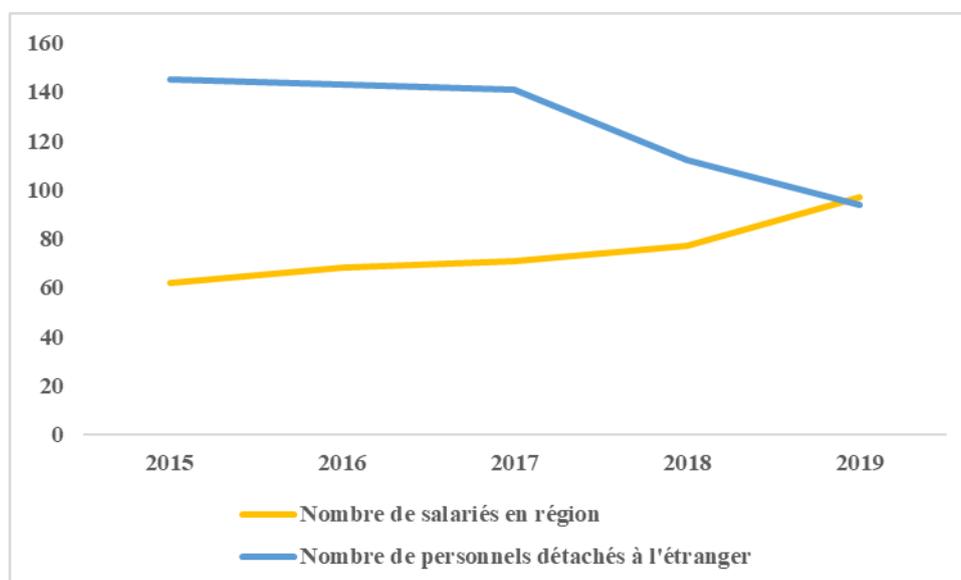
---

<sup>55</sup> Présentation d'Ubifrance, plaquette de communication datée du 11 septembre 2014.

<sup>56</sup> Convention-cadre Ubifrance-Bpifrance du 18 décembre 2014, convention-cadre Business France-Bpifrance du 12 février 2016, convention-cadre Business France-Bpifrance du 6 juillet 2018.

<sup>57</sup> Les équipes Business France à l'étranger chargées de l'appui aux investissements étrangers et de la gestion des VIE n'ont pas été concernées par ces retraits.

**Graphique n° 3 : Évolution du nombre de salariés de Business France en région et du nombre de personnels détachés à l'étranger**



Source : Business France, traitement Cour des comptes

La fermeture ciblée de certains bureaux a, pour partie, permis de renforcer l'efficacité de l'action de Business France. C'est notamment le cas des bureaux dont l'activité était demeurée limitée (Kazakhstan, Liban, Lituanie, Hongrie, Grèce) ou dont les missions pouvaient être exercées par un bureau voisin (Atlanta, Osaka et Vancouver). L'évolution du contexte géopolitique a également pu justifier ce mouvement, comme pour les bureaux en Iran, à Cuba et, d'une certaine manière, en Russie<sup>58</sup>.

Par ailleurs, conformément à la stratégie nationale pour le commerce extérieur présentée par le Premier ministre en février 2018, Business France a fermé certains bureaux en transférant son activité dans le cadre de concessions de service public (Belgique, Singapour, Philippines, Norvège) ou réduit son activité dans le cadre de « marchés de services » (Japon et Hong Kong).

---

<sup>58</sup> La fermeture du bureau de Moscou a été décidée dans l'urgence dans le cadre de tensions diplomatiques se traduisant par l'expulsion du directeur zonal et des contentieux juridiques pour l'établissement public.

**Carte n° 1 : Fermeture des implantations de Business France depuis 2018  
(la dimension des points est proportionnelle à la réduction des effectifs)**



Source : Cour des comptes, à partir de données Business France

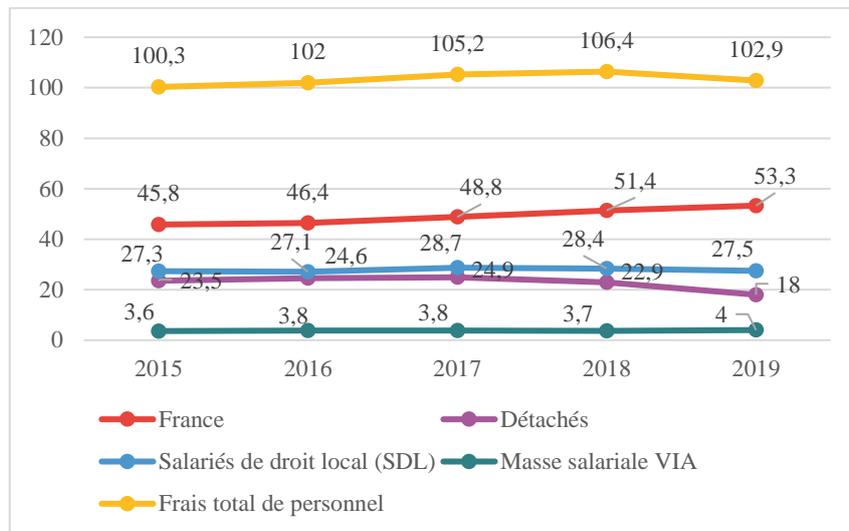
## 2.2.2 Une amélioration de la gestion des ressources humaines

Avec un effectif de 1 493 équivalents temps plein travaillés (en 2019), la masse salariale représente le principal poste de dépenses de Business France : 102,9 M€, soit l'équivalent de la somme des subventions pour charges de service public allouées à l'établissement. Après avoir été dynamique, la masse salariale a diminué en 2019, notamment sous l'effet des départs organisés dans le cadre d'un programme de rupture conventionnelle collective. Parallèlement à cette démarche de maîtrise de la dépense, l'établissement s'est attaché à résorber progressivement les inégalités entre les femmes et les hommes.

### 2.2.2.1 Une action récente de modération de la masse salariale

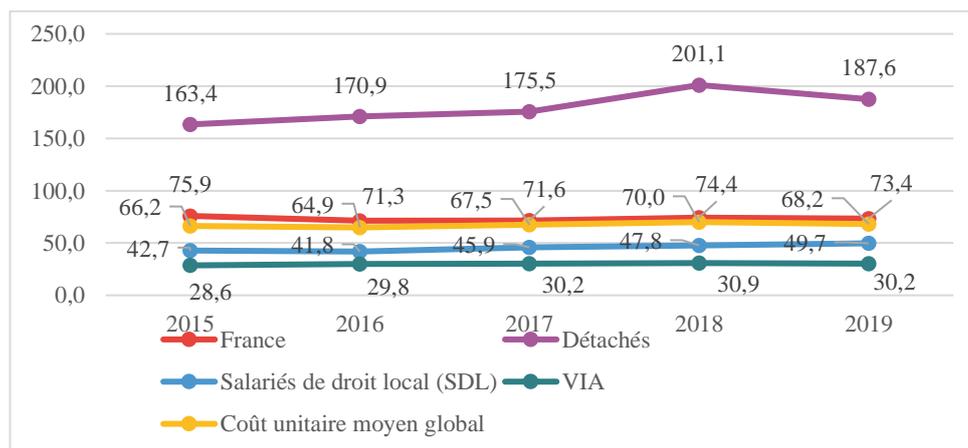
Après avoir enregistré une hausse significative entre 2015 et 2018 (+ 6,1 %), les dépenses de personnel ont enregistré une décreue, de 3,5 M€ sur 2019, pour s'élever à 102,9 M€ en fin d'année. Au cours de la période de cinq années sous revue, elles ont ainsi légèrement augmenté (+ 2,6 %).

Les salariés implantés en France constituent plus de la moitié des charges de personnel (53,3 M€ en 2019, soit 52 %), à la différence des contractuels liés par un VIA qui représentent le coût le plus faible (4 M€ en 2019, soit 3,9 %). Le coût des employés détachés à l'international a fortement diminué entre 2017 et 2019 (18 M€ en 2019, soit - 27,7 % par rapport à 2017), en raison de la rationalisation des bureaux à l'étranger, et de la tendance à salarier du personnel de droit local en remplacement des détachés.

**Graphique n° 4 : Répartition de la masse salariale par catégorie de contrat entre 2015 et 2019 (en k€)**

Source : Cour des comptes, à partir de données Business France

Le recours limité aux personnels détachés se justifie par le coût unitaire moyen qu'ils engendrent (187,6 k€ en 2019), largement supérieur à celui des autres employés de Business France et en hausse sur la période étudiée (+ 14,8 %). Un salarié de droit local coûte en effet en moyenne trois fois moins cher (49 700 € en 2019), et un salarié en VIA six fois moins cher (30 200 € en 2019). Les charges moyennes par salarié implanté en France sont également nettement inférieures (73 400 € en 2019), et se rapprochent du coût unitaire moyen global, qui s'établissait à 68 200 € en 2019. Ce dernier suit la tendance des frais de personnel, avec une hausse de 3 % entre 2015 et 2019.

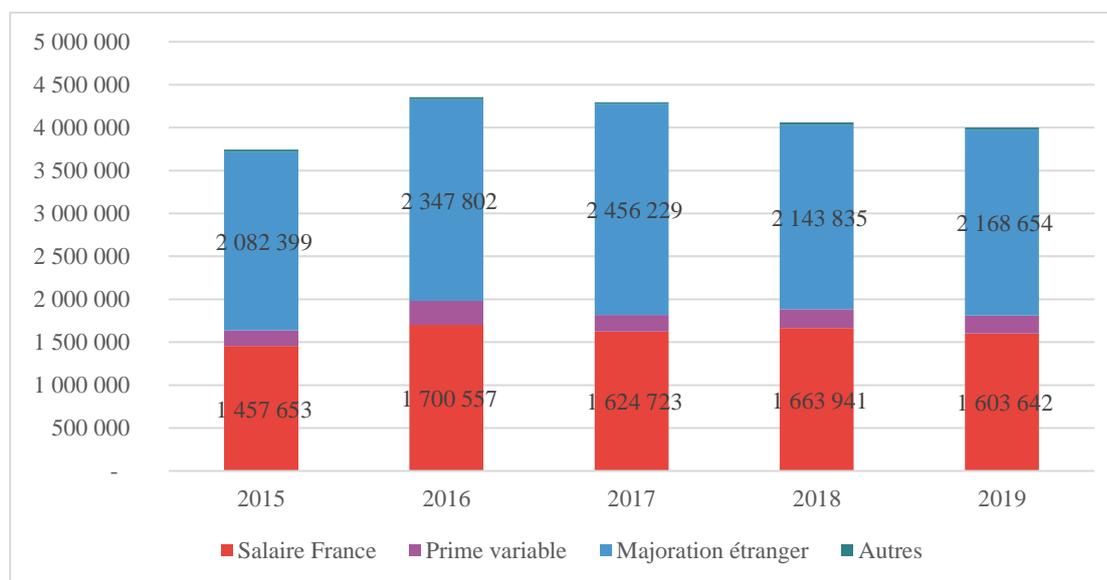
**Graphique n° 5 : Coût moyen unitaire des salariés par catégorie de contrat entre 2015 et 2019 (en k€)**

Source : Cour des comptes, à partir de données Business France

La modération salariale se constate en particulier parmi les 20 plus hautes rémunérations. Après avoir enregistré une très nette augmentation entre 2015 et 2016 (+ 16,2 %), pour atteindre 4,4 M€, la rémunération des 20 plus hauts revenus a amorcé une

décrite régulière pour s'établir en 2019 à 4,0 M€. Cette enveloppe demeure néanmoins supérieure de 6,8 % à celle de 2015. La modération observée à partir de 2017 a concerné l'ensemble des postes, qu'il s'agisse de la rémunération de base, de la prime variable ou de majoration liée à la résidence à l'étranger. La dépense relative à la rémunération du directeur général a baissé de 19,2 % entre 2016 et 2019<sup>59</sup>.

**Graphique n° 6 : Montant cumulé des vingt plus hautes rémunérations (2015-2020, en euros)**



Source : Cour des comptes, à partir de données Business France

### 2.2.2.2 Un recours efficace au dispositif de rupture conventionnelle collective

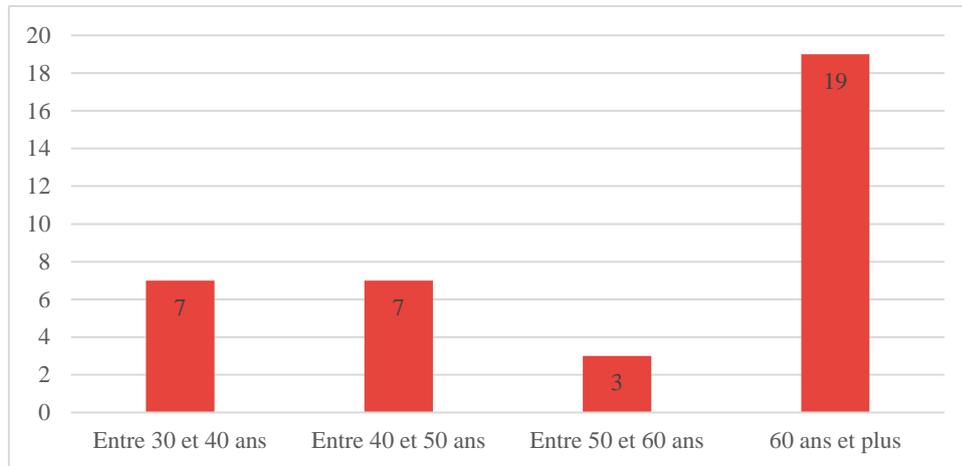
Par anticipation de la conclusion formelle du COM 2018-2022, Business France a initié au premier semestre 2018 un projet de rupture conventionnelle collective visant à permettre le respect de la trajectoire de réduction des effectifs. Le dispositif, assorti de critères d'inéligibilité par exemple liés à l'ancienneté<sup>60</sup>, pouvait être sollicité par un maximum de 50 personnes. Les départs organisés dans ce cadre se sont établis sur la base du volontariat.

Au total, 36 départs ont été effectués en 2019 dans ce cadre. Plus de 50 % des salariés ayant sollicité le dispositif étaient âgés de plus de 60 ans et avaient une ancienneté supérieure à 30 ans. En conséquence, de nombreuses indemnités de rupture conventionnelle se sont établies à un niveau élevé. Les quatre dossiers de rupture conventionnelle collective examinés par la Cour font par exemple état d'un montant moyen de 60 000 €, l'une des indemnités de rupture s'élevant à 95 900 €.

<sup>59</sup> Au cours de la période sous revue, ce sont les deux seules années permettant une comparaison.

<sup>60</sup> Les salariés de moins de quatre ans d'ancienneté ne pouvaient solliciter le dispositif.

**Graphique n° 7 : Répartition par âge des salariés dans le cadre du dispositif de rupture conventionnelle collective**



Source : Business France, traitement Cour des comptes

Dans l'ensemble, la mise en œuvre de la rupture conventionnelle collective s'est effectuée selon les modalités et dans les délais prévus. Il a ainsi été mis fin à près de 90 % des contrats de travail concernés par le dispositif dès le mois de janvier 2019, le dernier étant arrivé à son terme en septembre 2019. Cette exécution rapide a contribué au respect de l'objectif de maîtrise des effectifs de Business France fixé par le COM 2018-2022<sup>61</sup>.

### 2.2.2.3 Un engagement en faveur de la résorption des inégalités entre les femmes et les hommes

La Cour relève l'amélioration progressive de la gestion des ressources humaines en matière d'égalité femmes-hommes. Une attention est ainsi accordée à la fois à la prévention des discriminations et à la résorption des écarts de rémunération et d'évolution de parcours de carrière. À titre d'illustration, en 2014, la durée moyenne entre deux promotions correspondant à un changement de niveau s'établissait à 3,5 ans pour les femmes contre 2,9 ans pour les hommes.

Afin de formaliser la démarche de convergence salariale et de carrières, un accord d'entreprise relatif à l'égalité professionnelle, conclu le 18 novembre 2019, retient quatre domaines d'action : l'accès à l'emploi, la promotion professionnelle, la rémunération effective et l'articulation entre l'activité professionnelle et la vie privée. Pour chacun de ces domaines, des objectifs de progression, des actions pour les atteindre et des indicateurs chiffrés pour en effectuer le suivi ont été déterminés.

Une vision synthétique sur cet enjeu de gestion des ressources humaines est fournie par un index relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. Établi en 2019, cet index répond aux exigences des dispositions en faveur de l'égalité entre les femmes et les

<sup>61</sup> L'objectif d'une baisse de 30 ETP fixé pour 2019 a été dépassé pour atteindre un recul de 87 ETP.

hommes prévues par la loi du 5 septembre 2018<sup>62</sup>. Réunissant cinq critères, il est publié sur le site internet de Business France depuis septembre 2019. À la mi-2019, cet index s'établissait à 86 %.

**Tableau n° 5 : Index relatif à l'égalité femmes-hommes en juin 2019**

<i>Critères</i>	<i>Valeur en juin 2019</i>	<i>Conversion en points</i>
<i>Écart de rémunération</i>	4 % en faveur des hommes	36 points
<i>Écart d'augmentations individuelles</i>	10,5 % en faveur des femmes	20 points
<i>Écarts de promotion</i>	1,1 % en faveur des femmes	15 points
<i>Pourcentage de salariées augmentées au retour de congé maternité</i>	100 %	15 points
<i>Nombre de salariés du sexe sous-représenté parmi les 10 plus hautes rémunérations</i>	1 femme	0 point
<i>Total</i>		<b>86 points sur 100</b>

*Source : Business France, présentation Cour des comptes*

Si cet index témoigne d'un engagement en faveur de la résorption d'inégalités, notamment en matière de rémunération<sup>63</sup>, il met aussi en évidence la forte disparité en matière de hautes rémunérations. Cet écart reflète la sous-représentation des femmes aux postes de direction de zones ainsi que de membres du comité exécutif. Ainsi, seuls cinq des 16 membres du comité exécutif sont des femmes, tandis que les zones de Business France sont dirigées par trois femmes et 12 hommes. Dès lors, il convient de poursuivre la démarche en cours afin d'atteindre l'égalité réelle dans les parcours professionnels entre les femmes et les hommes salariés de Business France.

---

<sup>62</sup> Article 104 : « L'employeur prend en compte un objectif de suppression des écarts de rémunération entre les femmes et les hommes. [...] Dans les entreprises d'au moins cinquante salariés, l'employeur publie chaque année des indicateurs relatifs aux écarts de rémunération entre les femmes et les hommes et aux actions mises en œuvre pour les supprimer, selon des modalités et une méthodologie définies par décret ».

<sup>63</sup> L'écart d'augmentations des rémunérations individuelles, favorable aux femmes, participe ainsi d'une réduction de l'écart global de rémunérations, défavorable aux femmes.

## 2.3 Une démarche d'amélioration de la gestion des moyens de fonctionnement à poursuivre

### 2.3.1 Un effort de rationalisation de la gestion immobilière à maintenir

En octobre 2020, le parc immobilier de Business France compte 76 implantations réparties dans 56 pays, France incluse. Le parc national se constitue d'un immeuble acquis en 2005<sup>64</sup>, de deux étages de bureaux loués à Marseille depuis 2004. Le parc immobilier situé à l'étranger se décompose en 18 implantations directement gérées par Business France dans le cadre de contrats de bail et prestations de services, 20 sous-locations dans des biens pris à bail par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères ou des tiers et 36 antennes hébergées à titre gratuit au sein de biens appartenant à l'État-proprétaire et gérés par la direction de l'immobilier de l'État (DIE) dans le cadre de conventions de répartition des charges communes de fonctionnement.

En France, par ailleurs, les effectifs qui ne sont pas installés aux sièges de Paris et de Marseille sont hébergés au sein des chambres de commerce et d'industrie régionales (5 directeurs interrégionaux et 40 conseillers et coordinateurs) et des bureaux régionaux de Bpifrance (50 collaborateurs), dans le cadre d'une participation au loyer et charges locatives.

En 2019, le coût supporté par Business France pour la gestion immobilière en France s'élève à 3,27 M€, dont 2,97 M€ de dépenses de fonctionnement et 0,3 M€ de dépenses d'investissement. À l'étranger, ce coût s'élève à 6,88 M€, dont 6,58 M€ pour les dépenses de fonctionnement et 0,3 M€ pour les dépenses d'investissement. L'entretien et la maintenance du parc immobilier de Business France représentent donc un coût total de 9,55 M€, tandis que l'investissement s'élève à 0,6 M€.

#### 2.3.1.1 Un effort de rationalisation de l'espace immobilier

Le schéma pluriannuel de stratégie immobilière 2017-2020 (SPSI) de Business France s'inscrit dans le cadre de la politique immobilière de l'État (PIE)<sup>65</sup>. Initiée fin 2011 dans le cadre d'un schéma pluriannuel commun entre Ubifrance et l'Afii, la stratégie vise au regroupement des services de l'agence tant en France qu'à l'étranger, ainsi qu'à la prise en compte du coût complet des occupations dans un contexte de réduction des moyens. La stratégie immobilière de l'agence se matérialise par des opérations de rationalisation (réduction des surfaces occupées), de modernisation (travaux d'aménagement et amélioration de l'équipement mobilier) et de valorisation du parc immobilier (travaux de maintenance et d'exploitation).

L'établissement public a relativement bien poursuivi son objectif de rationalisation de l'espace immobilier de 2016 à 2020. Ainsi, au 1<sup>er</sup> juillet 2020, le nombre d'implantations de l'agence à l'étranger s'élève à 74, soit 5,4 % de moins qu'en 2018 et 17,5 % de moins

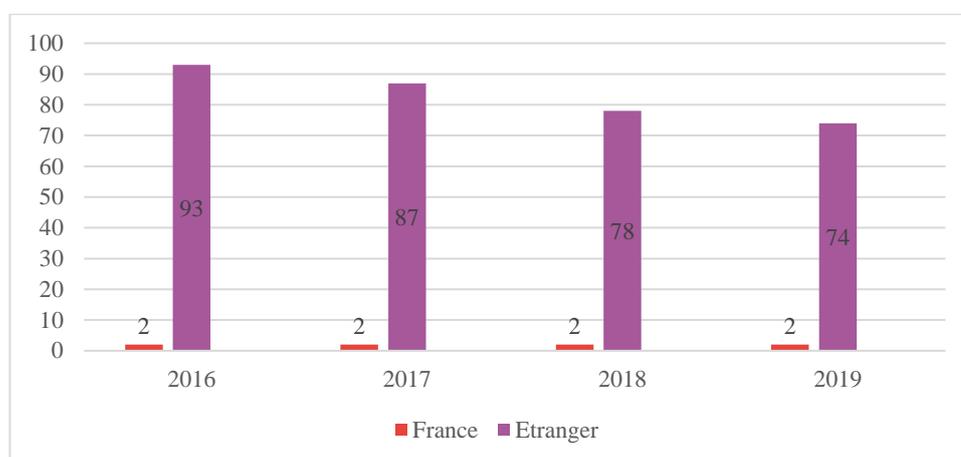
---

<sup>64</sup> L'immeuble est situé au 77, boulevard Saint-Jacques, 75014 Paris.

<sup>65</sup> Celle-ci est notamment annexée aux projets de loi de finances.

qu'en 2017. L'objectif du COM d'une réduction cumulée de 15 implantations à l'étranger entre 2017 et 2020 est ainsi quasiment atteint, la réduction effective du nombre d'implantations sur la période se portant à 13.

**Graphique n° 8 : Évolution du nombre d'implantations de Business France**



Source : Cour des comptes à partir de données Business France

Cet effort de rationalisation du parc immobilier à l'étranger a permis d'ajuster progressivement les implantations immobilières à l'évolution des effectifs de Business France à l'étranger. Ainsi, le ratio de la surface utile nette (SUN) n'a que modérément augmenté de 0,13 m<sup>2</sup>/poste de travail entre 2016 et 2019 pour atteindre 13,71 m<sup>2</sup>/poste de travail. Il dépasse néanmoins le plafond de 12 m<sup>2</sup> fixé par la politique immobilière de l'État.

Sous l'effet d'un phénomène inverse, le parc immobilier en France s'est significativement concentré au cours de ces dernières années. Le ratio SUN / poste de travail est ainsi de 9,09 m<sup>2</sup> en 2019, en baisse de 1,08 m<sup>2</sup> par poste de travail depuis 2016. Cette densification résulte néanmoins de la hausse des effectifs puisque la surface utile nette est demeurée identique au cours de la période.

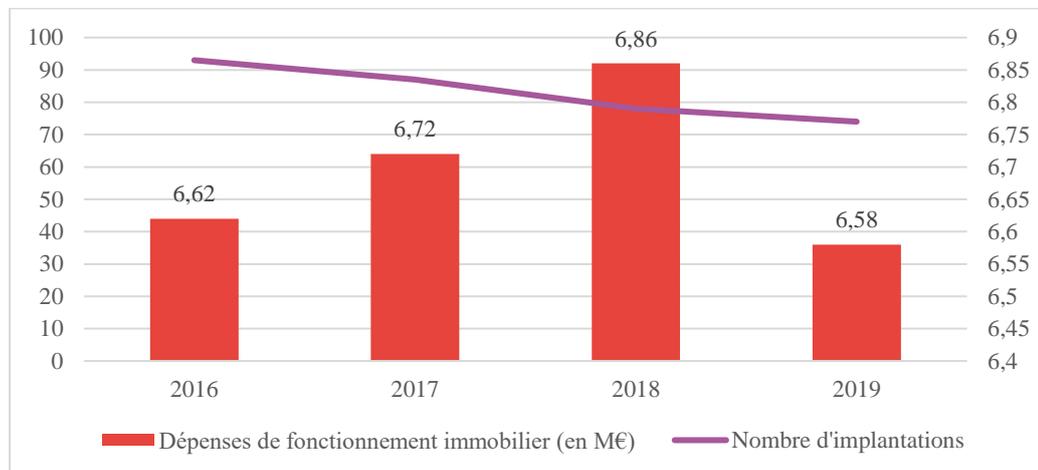
### 2.3.1.2 Des coûts immobiliers globalement maîtrisés, une vigilance à maintenir

Le principal axe d'optimisation de l'efficacité immobilière relève généralement de la maîtrise des coûts de maintenance et d'exploitation, permise notamment par le resserrement des surfaces et la mutualisation des moyens<sup>66</sup>. En pratique, la contraction du nombre d'implantations à l'étranger (le nombre d'implantations de l'agence a diminué de 26 %) n'a pas permis la diminution des dépenses de fonctionnement mais celles-ci sont

<sup>66</sup> Selon l'indice annuel Investment Property Databank (IPD) de l'immobilier d'investissement, qui mesure la performance des investissements immobiliers directs de placement (sans effet de levier) obtenue à partir de deux expertises consécutives, 75 % des économies pouvant être réalisées au niveau du parc immobilier proviennent de l'optimisation des surfaces.

demeurées maîtrisées au cours de la période 2016-2019. Elles s'établissent en 2019 à un niveau légèrement inférieur à celui de 2016 (- 0,6 %).

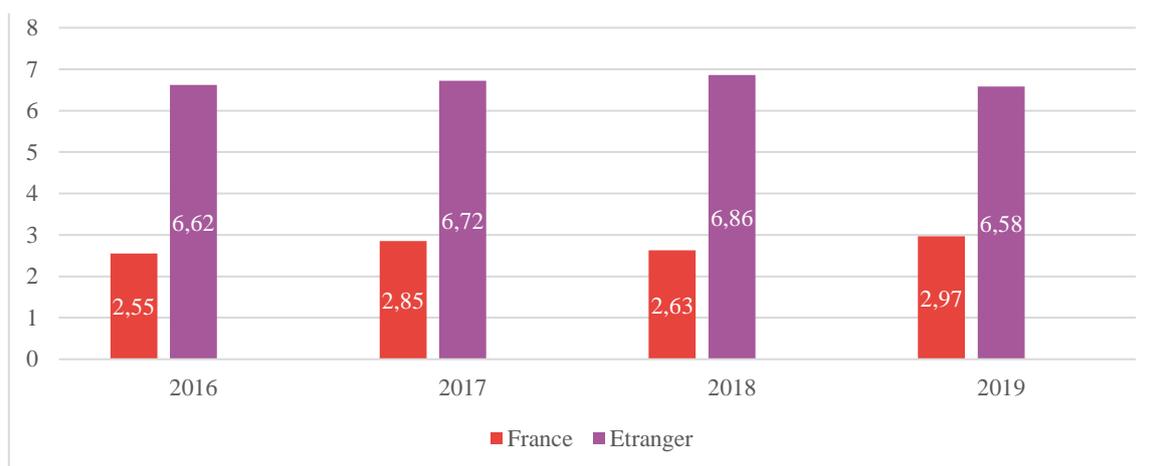
**Graphique n° 9 : Gestion immobilière à l'étranger**



Source : Cour des comptes à partir de données Business France

Cette maîtrise des coûts est également le reflet de démarches expérimentales d'implantation de Business France dans des espaces de co-travail (*coworking*), comme à Londres (2019), Helsinki (2019) et Johannesburg (2020). Consécutivement à la réduction de la surface utile nette (- 57 % à Londres, - 90 % à Helsinki), le loyer annuel a ainsi enregistré une baisse de l'ordre de 14 % et 12 % respectivement pour les antennes de Londres et Helsinki entre 2018 et 2019. Ces opérations visent également à améliorer les conditions de travail des agents ainsi qu'à rapprocher l'opérateur de certaines entreprises, notamment des secteurs de la technologie.

Pourtant, sur la période 2016-2019, les dépenses de fonctionnement immobilier de Business France ont augmenté de 4,1 %, passant de 9,17 M€ à 9,55 M€. Cette évolution résulte de la hausse de 16,5 % des dépenses de fonctionnement immobilier en France, principalement due à la forte augmentation du loyer (+ 49 %) et des charges locatives (+ 156 %) en régions, en lien avec l'augmentation du nombre de collaborateurs hébergés en CCI régionales, passé de 20 à 45 entre 2016 et 2019.



Source : Cour des comptes à partir de données Business France

Dans le même temps, les dépenses d'investissement immobilier ont connu une forte contraction de 66 %, tombant à 0,6 M€, sous l'effet de l'achèvement de travaux de modernisation de l'immeuble situé à Paris (avec entre 2015 et 2016, des travaux d'amélioration du système de climatisation, de mise aux normes des ascenseurs et du parking, de modernisation du hall d'accueil, de l'amphithéâtre et de réorganisation des postes de travail).

Au total, la part des dépenses de fonctionnement immobilier rapportées aux dépenses totales de fonctionnement a diminué de 1,1 %, et la part des dépenses d'investissement immobilier rapportées aux dépenses totales d'investissement a enregistré une réduction de 18,9 %. Si les coûts immobiliers sont donc globalement maîtrisés, il convient de maintenir la vigilance sur leur évolution et bénéficier pleinement des économies qui peuvent être dégagées par la contraction des implantations à l'étranger.

### 2.3.1.3 Une recherche d'efficience à poursuivre dans la prochaine stratégie immobilière

La mise en œuvre du SPSI 2018-2021 a été marquée par un effort de densification de l'empreinte immobilière à l'étranger, qui a dans l'ensemble permis de maîtriser les dépenses. Le prochain SPSI pourrait prolonger cette démarche de renforcement de la performance immobilière, dans une logique d'optimisation de la capacité utile d'accueil en France et d'efficience des dépenses courantes d'immobilier.

À cet égard, les deux indicateurs établis par la politique immobilière de l'État que sont, les ratios de surface utile nette sur la surface utile brute<sup>67</sup> et d'entretien courant sur la surface utile brute<sup>68</sup>, peuvent servir d'outil de pilotage. En France, le ratio SUN/SUB qui mesure le rendement utile du parc immobilier, demeure ainsi bien en deçà (59 %) du ratio cible fixé par la politique immobilière de l'État de 67 %. Similairement, l'indicateur d'effort d'entretien du parc immobilier, mesuré par le ratio d'entretien courant sur la surface utile

<sup>67</sup> Le ratio cible étant fixé à au moins 67 % par la PIE

<sup>68</sup> Le ratio cible étant fixé à 33 €/m<sup>2</sup> par le programme 218 de la PIE

brute, apparaît particulièrement élevé (155 €/m<sup>2</sup>) au regard du ratio plafond de 33 €/m<sup>2</sup> fixé par la politique immobilière de l'État.

**Tableau n° 6 : Évolution des ratios immobiliers sur la période 2016-2019**

<b>France</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>Évolution 2016-2019</b>
SUN/poste de travail (m <sup>2</sup> /poste)	10,2	10,2	10,2	9,1	-10,6 %
SUN/SUB (%)	59,0	59,0	59,1	59,1	0,2 %
Entretien courant/SUB (€/m <sup>2</sup> )	132,9	154,1	157,3	155,0	16,6 %
<b>Étranger</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>Évolution 2016-2019</b>
SUN/poste de travail (m <sup>2</sup> /poste)	13,6	14,2	14,3	13,7	1,0 %
SUN/SUB (%)	69,2	70,8	71,1	70,8	2,4 %
Entretien courant/SUB (€/m <sup>2</sup> )	43,0	44,1	31,4	40,4	- 6,1 %
<b>Total</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>Évolution 2016-2019</b>
SUN/poste de travail (m <sup>2</sup> /poste)	12,5	12,8	12,9	11,8	-4,9 %
SUN/SUB (%)	66,1	67,1	67,2	66,63	0,8 %
Entretien courant/SUB (€/m <sup>2</sup> )	70,44	78,52	72,54	80,34	14,05 %

Source : Cour des comptes à partir de données Business France

À cet égard, la double implantation du siège de Business France à Paris et à Marseille n'est pas optimale. Elle implique en particulier des surcoûts d'entretien courant de ces implantations du siège séparées de 800 kilomètres. Elle ne facilite pas non plus la gestion de proximité des ressources humaines, bien que les investissements informatiques effectués (voir ci-dessous) permettent d'en réduire l'éloignement relatif. En tout état de cause, l'unification du siège de Business France permettrait de poursuivre la démarche d'efficience de la gestion immobilière.

### 2.3.2 Des investissements informatiques au service de la stratégie de l'établissement

La direction des systèmes d'information (DSI) de Business France assure la gestion des systèmes d'information de l'agence. Elle est chargée de définir l'architecture, la conception, l'installation et l'exploitation des systèmes d'information. Dans le cadre de la transformation numérique de l'opérateur, la DSI décline les grandes orientations de Business France dans leur volet numérique, notamment l'accompagnement de la mise en œuvre de la réforme Team France Export.

La DSI de Business France compte 51 personnes, dont 38 agents basés à Paris, dix à Barcelone, un à New York et enfin deux à Hong Kong. La direction s'appuie par ailleurs sur un réseau de 100 relais informatiques locaux présents dans les bureaux de Business France à l'étranger pour assurer la fluidité et l'efficacité opérationnelle des systèmes d'information, ainsi

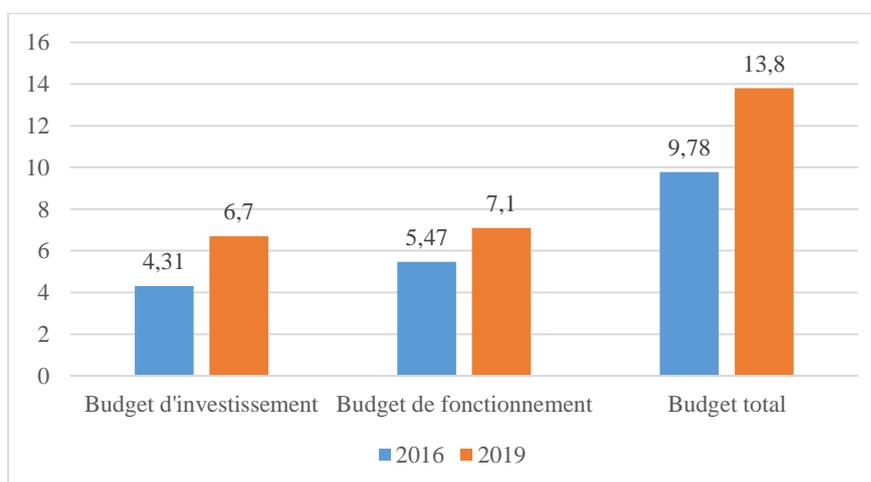
que 67 responsables administratifs RH chargés de l'inventaire informatique. La direction s'organise de manière usuelle en distinguant notamment la maintenance des systèmes d'information, de leur développement et de la coordination de l'ensemble des projets en matière de système d'information.

Au cours de la période sous revue, deux principales stratégies en matière de systèmes d'information ont été définies. Sur la période 2016-2017, la stratégie a principalement conduit à la dématérialisation des flux de dépenses avec ses clients et fournisseurs, l'amélioration des outils budgétaires et financiers et la refonte de plateformes en ligne. Une seconde stratégie « de transformation numérique de Business France », pilotée par la DSI, a été décidée en 2018 et établie pour couvrir la période 2019-2021. Elle prévoit la mise en place d'outils à vocation principalement interne pour accompagner l'évolution des missions.

### 2.3.2.1 Un budget d'investissement dans les systèmes d'information en hausse, des délais de mise en œuvre à contenir

En 2019, la DSI est dotée d'un budget informatique de 13,8 M€, visant à financer la gestion courante du système d'information mais aussi mener à bien le plan de transformation numérique tout en étant constamment en capacité de financement. Cette enveloppe est en augmentation, par rapport à 2016, de 55 % en matière d'investissement informatique et de 30 % du budget de fonctionnement. Cette hausse est la matérialisation financière du plan de transformation numérique décidé en 2018.

**Graphique n° 11 : Évolution du budget informatique (en M€)**



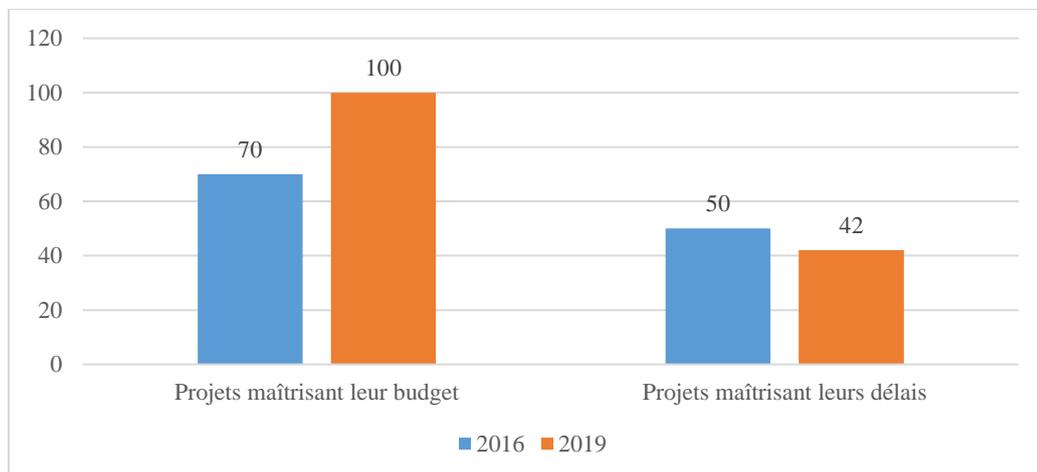
Source : Business France, présentation cour des comptes

La Cour relève que la gestion budgétaire des grands projets des systèmes d'information s'est améliorée au cours de la période sous revue (jusqu'en 2019). La part des projets informatiques prioritaires dont le budget a été respecté est ainsi passé de 70 à 100 % sur la période. La maîtrise globale de la trajectoire des dépenses informatiques est à lier à la tenue d'indicateurs de suivi financier.

En dépit de cette trajectoire d'exécution financière, la Cour relève que la capacité de Business France à mener à bien sa transformation numérique est ralentie par l'allongement des

délais d'exécution des principaux projets informatiques. En effet, plus de la moitié des projets informatiques prioritaires (58 %) ont dépassé leur délai d'exécution en 2019, un chiffre en hausse de huit points par rapport à 2016.

**Graphique n° 12 : Degré de maîtrise des projets informatiques significatifs (en %)**



Source : Business France, présentation cour des comptes

La poursuite de la modernisation des outils numériques de Business France appelle donc une meilleure maîtrise des délais d'exécution des projets, ainsi que le maintien de la vigilance quant au respect des enveloppes financières allouées aux projets informatiques, notamment s'agissant de l'outil de gestion de la relation client *One Team*.

### 2.3.2.2 Une amélioration de la satisfaction à l'égard des systèmes d'information

La Cour a constaté la bonne qualité globale des outils informatiques et relevé les efforts récents de modernisation des outils de travail, à travers le remplacement des téléphones fixes par des lignes virtuelles, le déploiement de l'outil *Teams* pour mener les visioconférences et permettre le recours au télétravail. L'équipement complet du personnel en ordinateurs portables a d'ailleurs facilité la continuité du service au printemps 2020 durant la période d'application des mesures de restrictions des déplacements.

Le taux de satisfaction du personnel de Business France est convenable, d'autant qu'il convient de prendre en compte l'évolution significative des systèmes d'information conduite au cours de ces dernières années. Le niveau de satisfaction du personnel s'établit ainsi à 7,66/10 en 2019 en hausse par rapport à 2017 (7,24/10). L'appréciation de la communication relative aux outils informatiques est également sur une trajectoire d'amélioration (3,15/4 en 2019 contre 2,97 en 2017). L'efficacité opérationnelle des systèmes d'information progresse aussi. Le taux d'incidents résolus s'est amélioré entre 2016 et 2019 (+ 1,5 point) pour atteindre 85,75 %.

L'intranet de Business France (myNet) demeure en 2019 un outil insuffisamment efficace, compte tenu de l'inadéquation de son contenu par rapport aux besoins des collaborateurs et du faible niveau d'accès aux documents mis à disposition par les directions (ces deux critères ont respectivement été notés 2,66/4 et 2,44/4 par les collaborateurs, des résultats en deçà de la cible fixée à 2,8/4). Au regard de l'importance que revêt un intranet

institutionnel, une amélioration de la performance globale de cet outil apparaît nécessaire pour faciliter le travail des collaborateurs. Un effort d'amélioration est en cours sur les applications qui continuent d'afficher des résultats insuffisants<sup>69</sup> en termes de fiabilité, d'adéquation des besoins ou d'ergonomie.

### 2.3.2.3 L'exemple de l'outil de gestion de la relation client *One Team*

La stratégie de transformation numérique de Business France de 2019 à 2021 s'articule autour de sept programmes, dont un projet de réforme (la plateforme de solutions et d'export *One Team*), quatre projets de transformation des outils métiers et de ressources (évolution des sites internet pour le VIE et les clients, mise en place d'outil de pilotage, transformation des ressources humaines, transformation d'un outil financier) ainsi que deux programmes liés aux outils informatiques (un outil de travail collaboratif réservé aux collaborateurs et un outil d'amélioration des infrastructures informatiques).

Parmi ces projets numériques, l'outil *One Team* constitue un axe clé du déploiement de la TFE en France et de son articulation avec le réseau à l'étranger de Business France. Le coût du projet était estimé à son lancement en 2019 à 10,1 M€, financé à 40 % par l'établissement et à 60 % par le fonds pour la transformation de l'action publique. La réalisation du GRC *One Team* est planifiée par la direction des systèmes d'informations<sup>70</sup> sur une période s'étalant d'avril 2019 à décembre 2022. Elle atteint 46 %<sup>71</sup> de son état d'avancement au mois de septembre 2020.

Le calendrier de mise en œuvre du projet a globalement été respecté sur l'année 2019. Les premiers utilisateurs du métier « export » ont pu bénéficier à compter d'avril 2019 de certains services de l'application, notamment du catalogue produit, des devis et des bons de commande (lot *Avant-vente*). En revanche, un glissement du calendrier est constaté pour l'année 2020. Le calendrier d'application du projet *One Team* prévoyait principalement la livraison de fonctionnalités tant pour le métier « investissements » (lot *Invest*) que pour les activités d'accompagnement aux exportations (lots *Ventes standardisées* et *ventes complexes*). Si le premier a été livré conformément au calendrier prévisionnel (février 2020), l'avancement du second a pris quelques semaines de retard en raison de la crise sanitaire.

La Cour a pu constater en juin 2020 l'intérêt de cet outil numérique pour suivre les entreprises référencées par la Team France Export ainsi que les services qui leur sont proposés. À ce stade, tant le personnel de Business France que celui des CCI apparaissent par ailleurs

---

<sup>69</sup> Cette insuffisance est matérialisée par une note inférieure à la cible de 2,8/4. À titre d'exemple, l'application Sicom a vocation à être remplacée par *One Team*.

<sup>70</sup> Pour ce projet, la direction des systèmes d'informations affiche une relative autonomie dans la production de l'outil GRC *One Team*. La maîtrise d'ouvrage comme la maîtrise d'œuvre du projet est encadrée et pilotée à hauteur de 50 % par la direction des systèmes d'informations et directions métiers de Business France, l'autre moitié relevant principalement de deux entreprises (Atos et Twelve Consulting).

<sup>71</sup> Ce chiffre a été calculé sur la base de la dernière version actualisée du plan de transformation numérique de Business France sur la période 2019-2022.

satisfaits de l'économie générale de l'outil et des fonctionnalités qui sont progressivement déployées<sup>72</sup>.

À terme, l'intégration de l'ensemble des fonctionnalités devrait permettre de constituer un outil de gestion des relations client performant et adapté au fonctionnement et aux missions de Business France. Au cours des deux dernières années de déploiement de l'outil, il conviendra néanmoins de veiller à la maîtrise du coût total du projet, estimé en décembre 2020 à 12,5 M€. Ce surcoût est lié à la fois à de nouvelles fonctionnalités choisies, à un retard pris en 2020 dans le contexte de crise sanitaire et à l'évolution de la politique achat.

### **2.3.3 Une stratégie de communication à redéfinir, en cohérence avec les missions de promotion de la France et d'attractivité**

Lors de sa création au 1<sup>er</sup> janvier 2015, Business France s'est vu confier une triple mission de communication : assurer la veille de l'image et de l'attractivité économique de la France à l'international ; proposer et mettre en œuvre la stratégie de promotion de la France, et animer des réseaux d'influence sur le plan économique et international ; concevoir, développer et diffuser des outils de communication pertinents. Cette mission de communication, complémentaire des piliers « export » et « invest », ne s'est pas accompagnée d'une stratégie claire au cours de la période sous revue. D'une ambition initiale très forte mais déçue, la mission semble désormais être passée à l'arrière-plan si bien que les actions de communication apparaissent, à certains égards, désorientées.

#### **2.3.3.1 Une réflexion stratégique et organisationnelle à mener en matière de communication**

En 2015, le rapprochement de l'ancienne direction de la promotion de l'Afii et du service de communication d'Ubifrance avait conduit à la création de la direction « promotion-communication » (Procom), chargée de « *promouvoir l'image économique de la France, rebâtir et crédibiliser le discours à l'international aussi bien sur le volet investissement qu'export, ainsi qu'à élaborer avec la DRH et mettre en œuvre la stratégie de communication interne afin de créer une culture commune et d'installer la marque Business France* »<sup>73</sup>.

Sous l'impulsion de la direction générale, l'activité de Procom était considérée en 2016 comme un troisième métier de Business France, aux côtés du soutien aux exportations et de l'accompagnement des investissements étrangers en France. À la mi-2016, la direction Procom comptait 30 agents et a continué à recruter, pour atteindre environ 40 agents en 2019.

Le développement de ce troisième métier ne s'est pas révélé fructueux. La promotion de l'image économique de la France étant transversale aux deux métiers fondamentaux de Business France, il a été mis un terme à l'expérience de Procom en 2019 après plusieurs audits

---

<sup>72</sup> Ce constat global n'est pas remis en cause par les difficultés ponctuelles rencontrées par certains salariés, dont les bilans réguliers de la direction des systèmes d'information font état.

<sup>73</sup> Procès-verbal du comité d'entreprise du 23 avril 2015.

internes et externes. Ces enjeux se sont doublés de considérations de coordination administrative et de gestion des ressources humaines pour justifier la dissolution de Procom.

Il a été décidé<sup>74</sup> en décembre 2019 de scinder « Procom » en deux directions : d'une part la direction des contenus, chargé de produire les contenus nécessaires aux métiers tels que des messages promotionnels de l'Agence (rapports d'activité, plaquette) et les argumentaires sur l'activité économique en France et, d'autre part, la direction de la communication institutionnelle, principalement responsable de la communication presse et sur les réseaux sociaux. En 2020, ces directions comptent respectivement 30 et 7 agents.

S'il reviendra à Business France de tirer les enseignements de cette séparation des missions à l'issue de la première année de ce nouveau fonctionnement, la Cour souligne les risques tenant au morcellement des structures administratives (coûts de coordination entre les directions, risque de duplication de travaux, etc.), alors même qu'elles exercent des missions très proches en matière de communication.

Au-delà de l'organisation, il importe que Business France conduise une réflexion stratégique sur sa mission de communication. Aucune réflexion en matière de communication n'a été conduite au cours des trois premières années du contrat d'objectifs et de moyens, ce travail ne peut désormais plus être différé.

Des évolutions en matière de communication peuvent néanmoins être constatées, notamment en matière de gestion des marques sectorielles. En effet, l'animation et la communication relatives aux marques sectorielles ont été rattachées à la direction « export » de Business France, en cohérence avec les départements sectoriels de cette direction.

### 2.3.3.2 Un recours aux réseaux sociaux à professionnaliser

L'utilisation des réseaux sociaux par Business France illustre la nécessité de cette démarche. En avril 2019<sup>75</sup>, Business France compte notamment 78 comptes différents sur Twitter comptant seulement 51 000 abonnés au total. La multiplicité de ces canaux s'explique pour partie par la segmentation des publics et des usages de ces différents réseaux sociaux. Ainsi, la création d'un compte géographique permet dans cette logique à Business France de s'adresser à une communauté locale. En revanche, la moyenne d'environ 650 abonnés par compte Twitter apparaît particulièrement faible.

Certains de ces comptes, très peu suivis, sont obsolètes ou dénués de portée. Le compte Twitter de Business France en Chine (@BF\_China) et le compte thématique sur les services numériques (BF\_DistribServ) n'ont ainsi recueilli que 550 abonnés en respectivement près de six et cinq ans d'existence. La répartition thématique des comptes n'apparaît d'ailleurs pas guidée par une réflexion sur les métiers de Business France, comme l'illustre l'existence depuis 2014 d'un compte BF\_SportLoisirs (présentant 1 050 abonnés) alors que ce secteur de correspond pas à la segmentation choisie par l'établissement public.

---

<sup>74</sup> Cette évolution a été décidée à la suite d'un audit interne mené du 20 novembre au 10 décembre.

<sup>75</sup> Procès-verbal du comité d'entreprise du 18 avril 2019.

Au-delà de la perte d'efficacité et d'efficience qu'engendre nécessairement le foisonnement de canaux numériques de communication, cette pratique expose Business France à un risque d'image. En 2019, l'auditrice générale a été mandatée par le directeur général en raison d'utilisations non appropriées des comptes institutionnels de Business France sur les réseaux sociaux. L'audit, qui a insisté sur l'important risque d'image pour l'établissement public, a conduit à un rappel des règles d'utilisation des comptes professionnels.

Dès lors, la Cour partage le constat du directeur général qui a qualifié en 2019 de « nébuleuse »<sup>76</sup> la communication institutionnelle de Business France sur les réseaux sociaux. Le manque de clarté dans la ligne éditoriale de l'établissement public, l'absence de coordination par le siège de la communication, ainsi que l'utilisation insuffisamment récurrente et harmonisée des comptes sur les réseaux sociaux se traduisent par un retard important de Business France en matière de communication sur les réseaux sociaux. Ils témoignent de la nécessité de la réflexion stratégique<sup>77</sup> sur la mission de communication de l'établissement mais aussi sur les modalités opérationnelles de son exercice.

Cette réflexion interne devrait être menée par Business France en 2021 de manière coordonnée avec ses tutelles mais aussi avec l'ensemble des administrations concernées par la communication sur la marque France, comme le service d'information du Gouvernement (SIG)<sup>78</sup>.

**Recommandation n° 1. Fixer une feuille de route pluriannuelle à la mission de communication de Business France en cohérence avec le projet stratégique de Business France.**

#### **2.3.4 Des procédures de commande publique globalement conformes mais des efforts à faire en amont et en aval de ces procédures**

Un dysfonctionnement lié à l'organisation d'un événement a conduit au renforcement des procédures dans le domaine des achats<sup>79</sup>. Les prestations réalisées, qui s'établissent à plus de 380 000 € apparaissent avoir méconnu les règles de la commande publique. En dépit de l'existence d'une procédure interne d'achats<sup>80</sup> et d'un guide sur les achats en France, il a été possible à ces dysfonctionnements de survenir sans que la direction financière et en particulier le service des achats n'en soient alertés *a priori*.

<sup>76</sup> Procès-verbal du comité d'entreprise du 18 avril 2019.

<sup>77</sup> Cette réflexion prolongera utilement les échanges qui se sont tenus lors d'une réunion du comité exécutif de mai 2019 à cet égard.

<sup>78</sup> Voir notamment la circulaire n°6054/SG du Premier ministre du 2 janvier 2019.

<sup>79</sup> Il s'agit d'une partie de l'organisation de la *French Tech Night* à Las Vegas le 6 janvier 2016 sous-traitée à l'agence Havas ainsi qu'à un hôtel accueillant l'événement.

<sup>80</sup> Procédure d'achats dite « P5 » adoptée par Ubifrance en juillet 2014 et reprise par Business France le 4 avril 2016.

***L'organisation de l'événement French Tech Night a méconnu les obligations résultant du droit de la commande publique et des procédures internes à l'établissement***

Un ensemble d'irrégularités ont été relevées dans l'organisation de cet événement par Business France, tant au regard des obligations résultant du droit de la commande publique, que des attributions du contrôle général économique et financier et des procédures internes de l'établissement.

En dépit d'un dépassement des seuils applicables du code de la commande publique, l'établissement n'a pas respecté les procédures légales de publicité et de mise en concurrence relevant d'une procédure formalisée de passation de marché. Les prestations commandées pour l'organisation et l'hébergement de l'événement n'ont pas fait l'objet de contractualisation : aucun bon de commande, aucun devis validé, aucun contrat signé, aucun service fait comptable et aucune facture n'ont ainsi été fournis à la Cour lors de son contrôle.

Par ailleurs, de nombreux contournements de la procédure interne d'achats de Business France ont été relevés. En particulier, les seuils de délégation de signature n'ont pas été respectés, et les conditions générales d'achat et de paiement n'ont pas été observées. Les attributions du contrôle général économique et financier (CGefi) n'ont pas non plus été respectées.

Dans le prolongement des recommandations formulées par un cabinet d'audit missionné à la suite de ce dysfonctionnement<sup>81</sup> et des propositions issues d'un rapport de l'inspection générale des finances sur le contrôle des marchés passés par Business France<sup>82</sup>, l'agence a renforcé ses procédures. La Cour a ainsi pu constater que les enregistrements des étapes de la procédure d'achat dans le système d'information budgétaire et comptable avaient été systématisés et que le département « Gestion des achats et des ventes » avait été étoffé, en particulier en matière d'élaboration et de suivi des procédures.

Les modalités de passation et d'exécution des marchés publics apparaissent désormais globalement conformes au droit de la commande publique. La Cour a procédé à l'examen de quinze appels d'offres ouverts et marchés négociés et de quinze marchés à procédure adaptée (MAPA), sélectionnés aléatoirement. Une analyse détaillée est disponible en annexe.

Il ressort de cet examen que les marchés publics sont, dans l'ensemble, conclus et exécutés conformément au code de la commande publique. Cependant, la Cour relève une explicitation parfois insuffisante de certains critères de pondération des offres et, pour l'un des marchés contrôlés, un non-respect de ces critères dans le calcul des notations finales.

En outre, l'établissement pourrait mieux respecter ses obligations de publicité relatives aux marchés qu'il conclue. En effet, aucun appel d'offres n'a fait l'objet d'une publication au BOAMP et, à plusieurs reprises, seul un nombre très faible de candidatures ont été reçues, attestant d'un « *sourcing* » perfectible. Il a également été observé une motivation insuffisante des courriers aux candidats évincés et le délai de 30 jours maximum entre la signature de l'acte

<sup>81</sup> Audit externe réalisé par le cabinet *Ernst&Young* et remis le 28 juillet 2016.

<sup>82</sup> Contrôle des procédures de passation des marchés au sein de l'agence Business France, Inspection générale des finances, avril 2017.

d'engagement et la publication de l'avis d'attribution<sup>83</sup> n'a été respecté qu'à trois reprises par Business France sur un total de 15 appels d'offres analysés.

**Recommandation n° 2. : Poursuivre l'amélioration de la procédure de passation des marchés en recherchant plus activement des candidats potentiels, en explicitant davantage les critères de choix et en motivant les courriers aux candidats évincés.**

Enfin, diverses irrégularités ponctuelles ont été identifiées (acte d'engagement non daté, absence de publication d'avis d'attribution, date de signature d'un acte d'engagement postérieure à la date de début de la prestation), en particulier le non-respect, pour l'un des appels d'offres contrôlés, du montant maximum prévu dans le cadre d'une délégation de signature.

### 2.3.5 Une mission d'audit interne à consolider

Au regard des enjeux déontologiques suscités par l'activité de Business France, à l'interface entre le secteur public et le secteur privé, de la spécificité de l'organisation qui s'appuie sur un double réseau national et international, et des dysfonctionnements constatés en matière de marchés publics, la mission d'audit interne revêt une importance particulière.

Cette activité s'est progressivement renforcée au cours de la période sous revue. Le comité d'audit, institué le 17 décembre 2015, a vu ses compétences élargies en décembre 2017 aux questions éthiques et sa composition amendée dans le cadre de la mise en place du nouveau conseil d'administration en 2019<sup>84</sup>. Ce comité se réunit au minimum trois fois par an, en amont des conseils d'administration de mars, juin et novembre. Son bras opérationnel, la mission « audit, risques et contrôle », compétente en matière d'audit interne, de mission de qualité mais aussi de protection des données personnelles<sup>85</sup>, est conduite par une auditrice générale membre du comité exécutif depuis 2018. L'exercice de cartographie des risques s'est par ailleurs structuré depuis 2013, année de la première démarche d'identification des risques.

Depuis 2015, la cellule d'audit est intervenue à plusieurs reprises en urgence pour identifier des dysfonctionnements organisationnels et proposer, par le truchement du comité d'audit ou directement à la direction générale, des actions de correction. À titre d'exemple, un plan d'action a été élaboré à la suite des dysfonctionnements relevés pour l'organisation de « *La French Tech Night* » en 2016 et un cycle d'audit du processus de gestion des achats en France a été conduit durant trois ans. Similairement, à l'issue d'une fraude au faux

---

<sup>83</sup> Article R.2183-1 du code de la commande publique.

<sup>84</sup> Les membres du comité d'audit et d'éthique sont désignés par le conseil d'administration et comprend : (i) un administrateur désigné par chaque autorité de tutelle de l'Agence, (ii) un administrateur qui est une personnalité qualifiée en matière de développement économique international, (iii) un administrateur élu par le personnel, (iv) les commissaires du gouvernement, (v) le directeur général (ou son représentant) et (vi) le contrôleur budgétaire.

<sup>85</sup> La responsable de la mission est également déléguée à la protection des données (DPO).

fournisseur<sup>86</sup>, la mission d'audit a examiné les procédures de règlement des fournisseurs et établi un plan d'actions pour prévenir une ultérieure occurrence de ce type de fraude.

Ces interventions en urgence tendent généralement à se prolonger d'actions d'assistance, comme l'illustre le cas de la fermeture des bureaux de Russie en 2018 dans le contexte de tensions diplomatiques entre la France et la Russie. À la suite de l'expulsion du directeur pays de Business France<sup>87</sup> par les autorités russes en avril 2018, une mission d'audit a été menée à l'été 2018 tant à Paris qu'à Moscou pour établir la procédure de fermeture des bureaux. Ainsi, la mission est ici principalement intervenue pour conseiller la direction générale et concevoir une solution organisationnelle adaptée à la solution de crise.

La mission d'audit, sollicitée pour intervenir en urgence, intervient moins « à froid ». Sa taille, deux à trois agents seulement<sup>88</sup> – dont l'un est spécialisé sur les procédures qualité –, limite le volume d'audits limité à six ou sept par an<sup>89</sup>.

Il convient de poursuivre la professionnalisation de la fonction d'audit interne, dans une logique pluriannuelle et en cohérence avec la carte des risques régulièrement élaborée. Cette amélioration graduelle, engagée depuis 2015, suppose – à effectif constant – d'accorder davantage de temps aux actions d'audit à vocation préventive. Ces travaux préventifs seraient ainsi conduits aux côtés des actions menées à la suite d'incidents ou de signalements, pour lesquelles la mission d'audit a montré sa réactivité et sa pertinence.

## 2.4 Des procédures de licenciement pour faute à mieux justifier

Au cours de la période sous revue, le nombre de départs d'agents intervenus dans le cadre de procédures de ruptures conventionnelles individuelles (44), collectives (36), ou de licenciements (15), s'est élevé au total à 95. La Cour a procédé au contrôle d'un échantillon aléatoire de 20 dossiers : dix cas de licenciement, six cas de rupture conventionnelle individuelle et quatre cas de rupture conventionnelle collective. Elle a en particulier examiné les cinq procédures de licenciement pour faute grave ayant été mises en œuvre depuis 2015<sup>90</sup>.

Les procédures de licenciement pour faute grave ont été engagées sur divers fondements présentés par Business France : propos outranciers, comportements d'opposition continue aux ordres hiérarchiques, agissements tendant au harcèlement moral ou encore non-respect des obligations contractuelles dans l'exécution de l'affectation. Chacun de ces licenciements s'est

---

<sup>86</sup> Business France a identifié, en mars 2019, une usurpation de RIB de l'un de ses fournisseurs de construction de stands en Amérique du Nord. Cette usurpation a entraîné un détournement de six virements bancaires pour un montant total de 479 277,42 \$. À l'exception de 43,59 \$ de frais bancaires, la totalité de la somme a par la suite été recouvrée par Business France en moins d'une semaine.

<sup>87</sup> Les directeurs de zone et les directeurs pays ont un statut diplomatique.

<sup>88</sup> En raison de la faiblesse des effectifs, les missions d'audit effectuées à l'étranger s'appuient sur le concours d'auditeurs occasionnels identifiées au sein du personnel du siège.

<sup>89</sup> À ce volume s'ajoutent les audits de régie effectués par l'agent comptable, ainsi que les missions de procédure qualité.

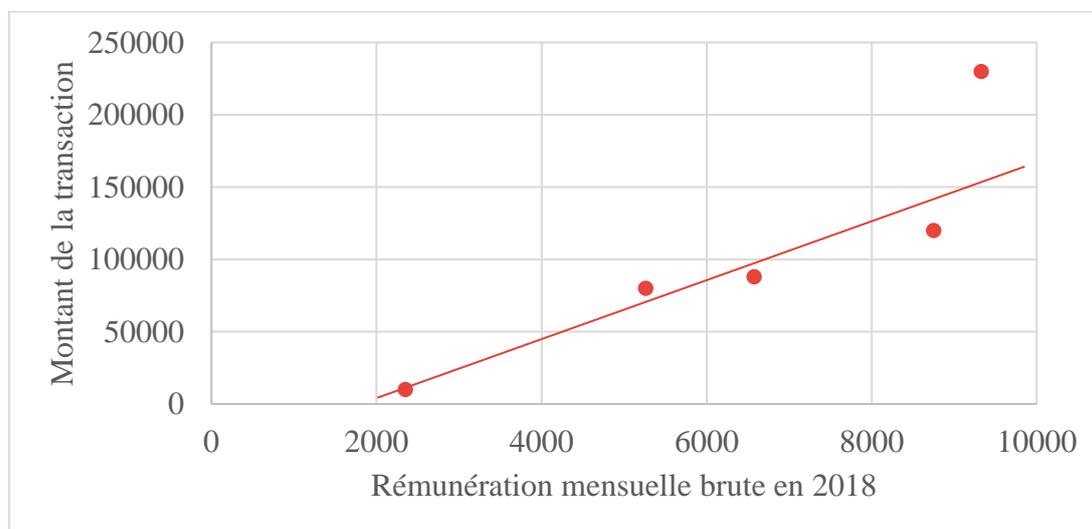
<sup>90</sup> Aucun recours contentieux n'a été engagé à l'encontre de ces procédures de licenciement.

accompagné d'un protocole transactionnel d'un montant allant de 10 000 € à 230 000 € net, avec une moyenne de 105 000 €.

Ces protocoles transactionnels concourent, selon Business France, à l'accélération du départ des salariés concernés par la procédure et à l'atténuation du risque contentieux. Ils prévoient effectivement que « les parties renoncent définitivement et sans réserve l'une envers l'autre à toute instance et action nées ou à naître dès lors qu'elles auraient comme cause, conséquence ou objet, directement ou indirectement la conclusion, l'exécution et la cessation du contrat de travail de [...], ainsi que du déroulement de sa carrière au sein de l'Agence ». Il n'en demeure pas moins que l'enveloppe globale qui a été consacrée à ces procédures en 2018 et 2019 atteint des montants significatifs, s'établissant à 528 000 €.

La Cour a notamment relevé un cas de licenciement qui se démarque nettement par son coût (291 867 € pour Business France) et ses modalités. En effet, à l'exception d'un courriel, la direction des ressources humaines de Business France n'a constitué aucun dossier permettant d'établir les faits évoqués dans la lettre de notification de licenciement qui pourraient être constitutifs d'une faute grave. Le montant de la transaction (230 000 € au profit de la personne licenciée, qui a perçu 202 577,36 € après prélèvements sociaux applicables) apparaît significativement plus élevé que les sommes versées dans le cadre des quatre autres protocoles transactionnels conclus par Business France dans le cadre de licenciement pour faute grave (de l'ordre de 10 000 €, 80 000 €, 88 000 € et 120 000 €)<sup>91</sup>.

**Graphique n° 13 : Rémunération mensuelle et montant de la transaction pour les cinq cas de licenciements pour faute grave (en euros)**



Source : Cour des comptes, à partir de données de Business France

Note : le trait rouge correspond à une tendance ne prenant pas en compte le dernier point.

Par ailleurs, la Cour regrette que le conseil d'administration n'ait pas été informé, avant le mois de juin 2021, ni de cette procédure, ni des conditions qui entouraient la décision de

<sup>91</sup> En revanche, le quantum de mois de salaire versé par année d'ancienneté est légèrement inférieur à la moyenne des indemnités transactionnelles versées à la suite d'un licenciement au cours de la période de contrôle.

licenciement. Elle rappelle également que toute transaction doit respecter les règles de procédure interne à l'établissement public, qui prévoient en particulier un seuil maximal de délégation de signature fixé à 209 000 € en matière transactionnelle. Le non-respect du cadre juridique expose l'établissement et ses gestionnaires à des sanctions définies, selon leur nature, par le code des juridictions financières (CJF).

Enfin, le coût associé aux protocoles transactionnels pourrait être réduit par l'élaboration, en amont du lancement de la procédure de licenciement pour faute grave, de dossiers de pièces justificatives plus étayés. La Cour a effectivement pu constater que les éléments réunis par la direction des ressources humaines à l'occasion des licenciements pour faute grave étaient lacunaires. Dans l'ensemble, les dossiers à l'appui du licenciement devant présenter des faits constitutifs d'une faute grave (enquête auprès de collaborateurs, comptes rendus d'entretien, etc.) sont incomplets voire inexistantes.

**Recommandation n° 3. : Renforcer la sécurité juridique des procédures de licenciement, notamment en rassemblant les éléments de fait et de droit justifiant l'engagement d'une telle procédure.**

## **2.5 Un mode de financement particulier, reposant notamment sur le volontariat international en entreprise**

Les équilibres financiers de Business France reposent sur trois types de ressources : les subventions pour charge de service public qui lui sont versées par plusieurs ministères, les ressources propres tirées des prestations commerciales que l'établissement propose aux entreprises, mais aussi les revenus tirés de la gestion du dispositif public de volontariat international en entreprise (VIE). Si les revenus dynamiques liés à cette activité dont l'établissement a le monopole rendent le financement de Business France particulier, les missions et le modèle économique – abstraction faite du VIE – de l'établissement public français sont comparables à ses homologues étrangers.

### **2.5.1 Un opérateur dont le statut et le mode de financement sont proches de ceux de ses homologues**

#### **2.5.1.1 Un statut très majoritaire d'agence publique, même si certains pays ont fait le choix de conserver cette compétence au sein des services de l'État**

Parmi les onze principaux homologues de Business France, sept ont le statut d'agence publique, trois sont des services ministériels et seul l'un d'entre eux résulte d'un partenariat public privé (PPP).

Le caractère stratégique du soutien au commerce extérieur et de la recherche d'investisseurs étrangers a amené les pays anglo-saxons à privilégier un portage de cette politique au sein même des services de l'État. Ainsi, au Royaume-Uni, c'est le *Department of*

*International Trade* qui a, depuis l'annonce du Brexit, succédé à l'ancienne agence *UK Trade & Investment* (UKTI). De même, aux États-Unis comme au Canada, ce sont des services de l'État, respectivement l'*International Trade Administration* et le service des délégués commerciaux, qui ont en charge les missions assurées en France par Business France.

### 2.5.1.2 Une présence plus faible à l'étranger que ses principaux homologues

Business France comptait, en 2020, 72 bureaux à l'étranger lorsqu'en moyenne, les principaux opérateurs étrangers équivalents disposaient d'environ une centaine d'implantations.

Il est à noter que certains États ont fait le choix de maximiser leur nombre d'implantation pour couvrir le territoire le plus large possible, à l'image du Royaume-Uni qui dispose de 174 bureaux, du Canada (161 bureaux), des États-Unis (128 bureaux) et de la Corée du Sud (127 bureaux)<sup>92</sup>.

À l'inverse, d'autres pays ont choisi de moins investir en termes de présence à l'étranger. Cela peut s'expliquer dans des modèles où une part de l'accompagnement des entreprises dans le pays est confiée à des acteurs tiers, à l'image de l'Allemagne où les chambres consulaires sont plus principalement chargées de cette mission, avec leurs 130 implantations là où l'agence allemande, GTAI, n'est présente que dans 50 bureaux. D'autres pays, à l'image de la Norvège (37 bureaux), ont choisi de cibler leur présence au sein des pays présentant les plus importantes perspectives de débouchés à l'export.

### 2.5.1.3 Une recherche de recettes commerciales, singulière à l'échelle européenne et internationale

En moyenne, les ressources publiques représentent près de 90 % des financements perçus par les onze principaux homologues de Business France contre environ 50 % pour l'opérateur français, dont l'objectif de maximisation de ses recettes commerciales a été réaffirmé dans le COM 2018-2022. Ce chiffre est néanmoins à nuancer car une part non négligeable de ces recettes sont issues de la gestion du dispositif de volontariat international en entreprise (VIE). Ce dispositif géré par Business France, qui ne semble avoir que quelques lointains équivalents en Europe et dans le monde<sup>93</sup>, a en effet permis à l'établissement de générer près de 48 M€ de recettes en 2019 du fait du niveau des frais de gestion qui excède largement les frais réellement supportée par l'agence. Si l'on retranche ces recettes du total des services facturés par Business France, sa dépendance aux ressources publiques passe de 50 %

---

<sup>92</sup> Benchmark 2016 réalisé par Business France.

<sup>93</sup> L'Espagne a mis en place un dispositif d'envoi de volontaires en entreprises à l'international (Becas de internacionalización empresarial) mais il ne s'adresse qu'à un nombre très limité de jeunes, moins de 300, fonctionne selon une logique de bourses et non d'indemnités et diffère fortement dans ses modalités pratiques du VIE. En effet, les jeunes y sont sélectionnés par l'homologue espagnol de Business France et non par l'entreprise elle-même. Singapour dispose également d'un dispositif pouvant, à certains égards, ressembler au VIE.

à 72 %, toujours en deçà de ses principaux homologues, mais dans un étiage plus comparable (cf. graphique n°13).

Certains pays ont fait le choix de ne proposer quasiment que des actions gratuites et considèrent donc leur opérateur Export et Invest comme une entité purement publique, placée en dehors du secteur concurrentiel. Ainsi, le GTAI allemand, le DIT britannique de même que les agences norvégienne, italienne, australienne, américaine, canadienne et japonaise, sont financés à plus de 90 % par des ressources publiques, certaines l'étant même exclusivement<sup>94</sup>.

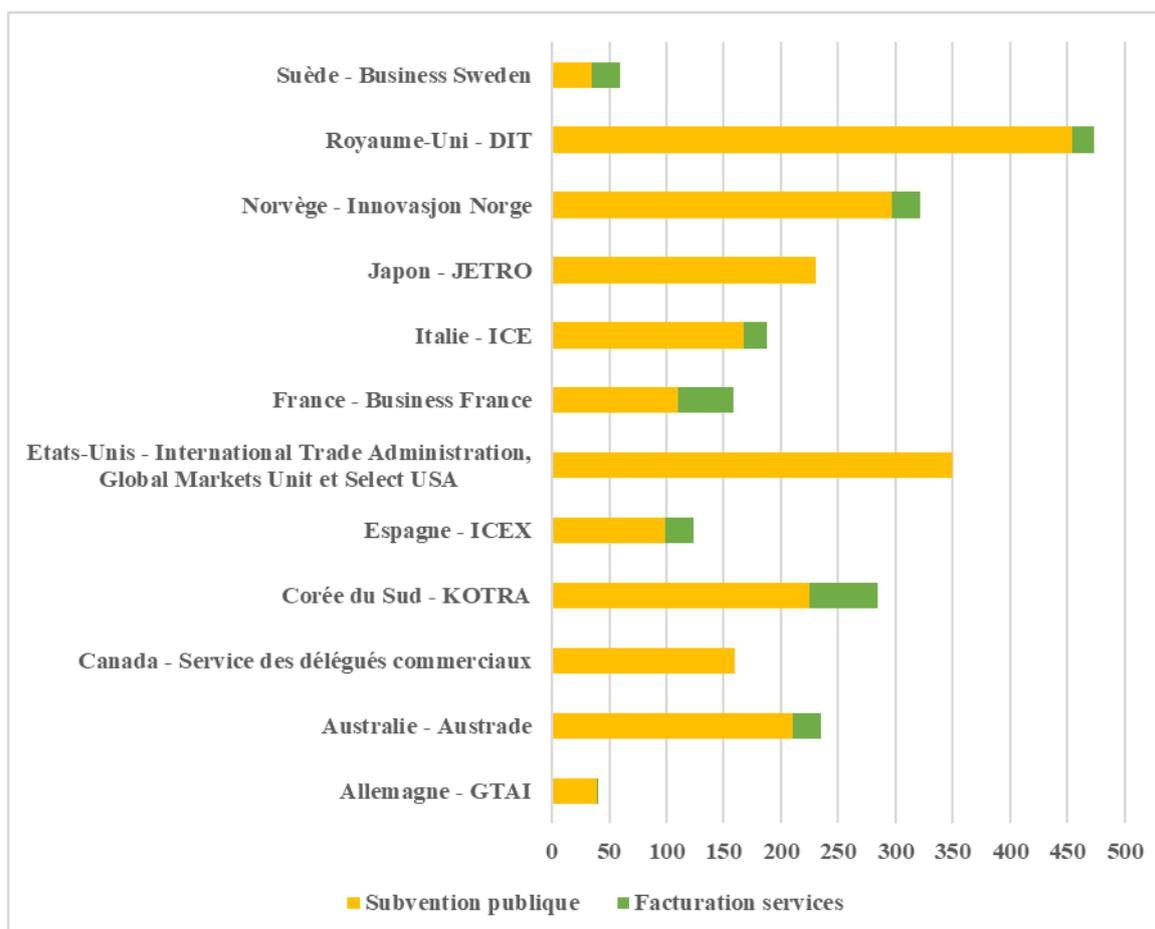
Seul l'opérateur suédois repose à plus de 40 % sur les recettes commerciales. L'organisme de soutien au commerce extérieur de Suède est en effet un partenariat public-privé et dispose de plusieurs types de clients : l'État, qui lui commande la mise en œuvre de certaines missions de service public et les entreprises, auxquelles l'opérateur facture des prestations d'accompagnement à l'export payantes. Lorsque Business Sweden met en œuvre des missions de service public, ces dernières ne sont pas facturées mais en revanche, toute l'offre d'accompagnement individualisé de l'agence est payante et non subventionnée<sup>95</sup>. Business France repose sur une logique similaire.

---

<sup>94</sup> Il s'agit de l'Allemagne (GTAI), des États-Unis, du Canada et du Japon.

<sup>95</sup> Benchmark 2017 réalisé par Business France.

Graphique n° 14 : Budget des principaux organismes de soutien au commerce extérieur (en M€)



Source : Business France, traitement Cour des comptes

Les écarts importants en matière de budgets alloués à ces différents opérateurs s'expliquent par trois facteurs principaux :

- une importance plus ou moins forte accordée à la politique de soutien à l'export et d'attractivité. Ainsi, le Royaume-Uni considère ce sujet comme central et lui accorde, en conséquence, un financement particulièrement conséquent ;
- les différences conséquentes en termes de tailles des pays, qui expliquent pourquoi les petits pays disposent d'organismes de soutien au commerce extérieur au budget plus modeste en valeur que celui de plus grands pays. Ceci explique par exemple que le budget de Business Sweden soit trois fois inférieur à celui de Business France ;
- l'existence d'autres organismes en plus de l'opérateur public de soutien à l'export et à l'attractivité, qui contribuent également à cette politique publique et qui peuvent bénéficier de financements publics. C'est notamment le cas du modèle allemand où le réseau des chambres de commerce, notamment à l'étranger, joue un rôle déterminant dans le dispositif.

## 2.5.2 Des ressources financières en hausse, portées par le VIE

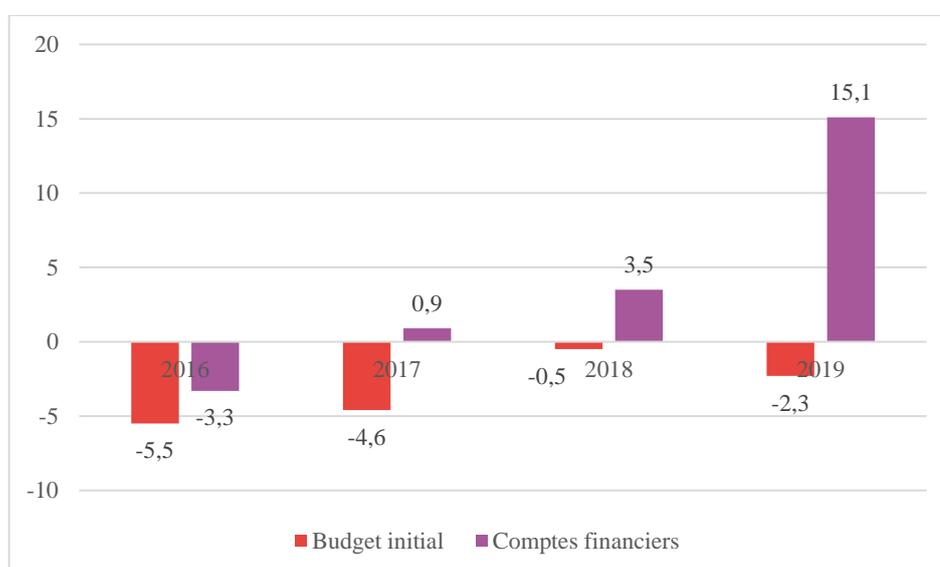
Les résultats financiers de Business France sur la période allant de 2015 à 2019 sont marqués par des soldes budgétaires plus favorables que ceux attendus. Les recettes de Business France sont en hausse grâce aux recettes générées par le VIE, qui compensent la baisse progressive des subventions versées. Elles sont en outre étroitement liées à la rentabilité et à la profitabilité des activités de Business France.

### 2.5.2.1 Des résultats supérieurs aux prévisions

Business France a présenté son budget selon le nouveau format prévu par le décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique à compter de l'exercice 2016.

Les soldes budgétaires<sup>96</sup> exécutés au titre des exercices 2016 à 2019 se sont avérés *in fine* largement excédentaires par rapport aux prévisions issues des budgets initiaux, en particulier sur l'année 2019 (écart de + 17,4 M€). Alors que ces derniers estimaient en effet des déficits compris entre – 5,5 M€ en 2015 et – 0,5 M€ en 2018, seul le solde budgétaire réalisé en 2015 a connu une perte, de l'ordre de – 3,3 M€.

**Graphique n° 15 : Prévisions et réalisations du solde budgétaire de 2016 à 2019 (en M€)**



Source : Business France

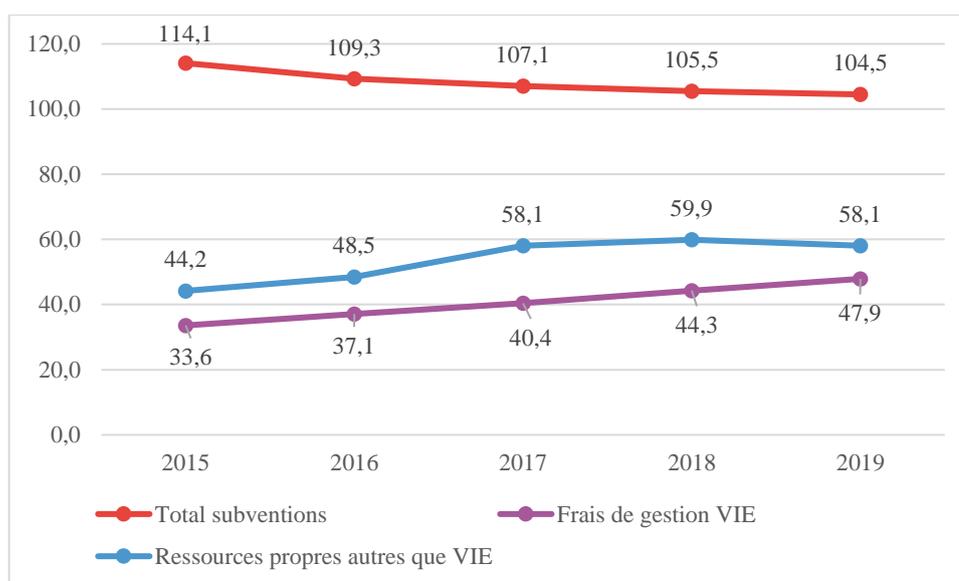
<sup>96</sup> Au sens du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, le solde budgétaire est la résultante des autorisations budgétaires constituées des autorisations d'emplois, des autorisations d'engagement, des crédits de paiement et des prévisions de recettes de l'exercice (article 175).

De tels écarts s'expliquent d'une part du fait de dépenses qui se sont révélées moins élevées que prévues, en particulier en 2019 (écart de 8,6 M€) où les charges de personnel réalisées ont été contenues (100,1 M€) par rapport à celles estimées (104,6 M€). D'autre part, les recettes encaissées ont été plus fructueuses que celles attendues. En 2018, les recettes fléchées ont atteint 3,7 M€ soit une majoration de 2,5 M€ par rapport au budget initial. Sur l'année 2019, les recettes propres ont sensiblement progressé pour s'élever à 371 M€ alors que le budget initial tablait sur une ressource de seulement 363 M€.

### 2.5.2.2 Les produits d'exploitation concentrés sur les subventions et le VIE

Business France perçoit annuellement deux catégories de recettes d'exploitation, d'une part les subventions reçues des différents ministères et autres acteurs publics, et d'autre part des ressources propres tirées de son activité, constituées des frais de gestion des VIE et du chiffre d'affaires dégagé par ses autres branches d'activité.

**Graphique n° 16 : Évolution des produits d'exploitation<sup>97</sup> de Business France de 2015 à 2019 (en k€)**



Source : Cour des comptes, à partir des données de Business France

Business France bénéficie principalement de subventions pour charges de service publiques (101,1 M€ en 2019 soit 20 % de ses ressources), et à la marge des subventions provenant d'autres acteurs de la sphère publique (3,3 M€ en 2019)<sup>98</sup>.

<sup>97</sup> Hors les autres produits composés des reprises sur amortissements et provisions et à la marge des reprises de financement rattachés à un actif.

<sup>98</sup> Les autres subventions proviennent d'une multitude d'acteurs institutionnels (ministères, régions, chambres de commerce et d'industrie, etc.) avec lesquelles Business France a conclu des partenariats et dont le montant total

Les subventions pour charge de service public ont baissé sur la période (- 8,7 %, report pour fusion inclus). Elles sont principalement constituées de celles versées dans le cadre du programme 134 « Développement des entreprises et régulations » (92,3 M€ en 2019), du programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » (5,2 M€ en 2019), et dans le but de contribuer au financement d'opérations collectives composées de « pavillons France » dans les salons internationaux et de rencontres d'acheteurs (3,6 M€ en 2019). Ces trois subventions sont respectivement versées par la direction générale du Trésor, le ministère chargé des territoires et celui de l'agriculture et de l'alimentation.

Le COM 2018-2022 prévoit la baisse des subventions pour charge de service public versées pour les années à venir. Avant mise en réserve, la subvention perçue au titre du programme 134 devrait ainsi progressivement se contracter à 89,7 M€ en 2020, 87,2 M€ en 2021 et 84,7 M€ en 2022.

**Graphique n° 17 : Évolution de la subvention pour charge de service public de 2015 à 2022 (en M€)**



Source : Business France

Par ailleurs, Business France a perçu 367,4 M€ de produits avec contrepartie directe en 2019, soit 74 % du total de ses produits de fonctionnement.

À la différence des subventions, cette catégorie de recettes a significativement augmenté entre 2015 et 2019 (+ 25,5 %). Cette hausse a été portée par les recettes liées aux VIE, qui s'élevaient à 309,7 M€ en 2019, soit 84,3 % des produits avec contrepartie directe. Leur évolution est largement dépendante de cette branche d'activité, qui a connu une hausse de 24,2 % entre 2015 et 2019. Le montant total des produits engendrés par le VIE contient une part importante qui est dévolue au paiement de l'indemnité forfaitaire d'entretien (IFE), qui sert à couvrir les dépenses de logement et de séjour du VIE dans le pays de destination. Hors IFE, les produits issus du VIE s'élèvent à 47,9 M€ en 2019 contre 33,6 M€ en 2015 (+ 42,5 %).

s'élève à 3,3 M€ pour 2019. À titre d'exemple, la Caisse des dépôts a versé 1,7 M€ dans le cadre de l'initiative *French Tech* dont la convention initiale a été signée le 9 juillet 2015.

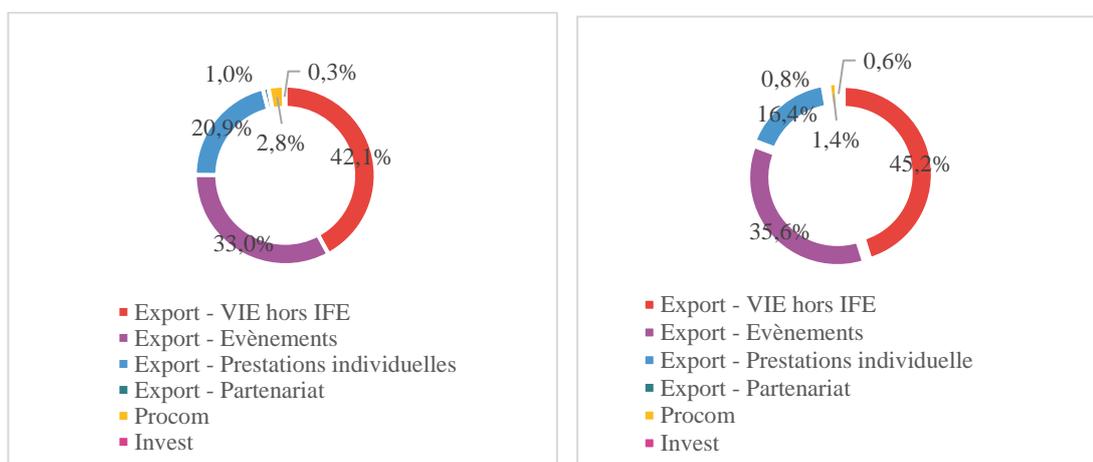
Business France tire ainsi une part substantielle de ses recettes commerciales des frais de gestion des VIE (45,2 %), qui proviennent du monopole octroyé à l'opérateur sur la distribution de ce dispositif.

Sur l'activité liée à l'export, Business France perçoit d'autres recettes issus de plusieurs secteurs :

- lors d' « événements », où l'agence joue un rôle d'intermédiaire en faveur d'entreprises nationales. Business France a développé cette activité, dont les encaissements sont passés de 26,4 M€ en 2015 à 37,7 M€ en 2019. Ce secteur est principalement composé de deux grandes branches : la gestion du pavillon France au sein de salons internationaux, et les rencontres « BtoB » qui consistent en la prise de rendez-vous d'affaires ciblés et préprogrammés auprès d'acheteurs identifiés. En 2019, Business France a réalisé 136 pavillons et 228 opérations bilatérales, générant respectivement 28,7 M€ et 4,2 M€ de recettes ;
- les prestations individuelles vendues hors événements (hors facturation sur devis), où les ressources ont assez peu évolué entre 2015 et 2019 (16,3 M€ et 17,4 M€) ;
- les partenariats à l'export, dont les recettes sont liées à des conventions conclues principalement avec des ministères, des régions, ou des établissements publics. Les sommes perçues sont marginales (inférieures à un million d'euros).

Les activités « Procom » et « Invest » procurent également des ressources propres à Business France, qui restent assez modestes (1,5 M€ et 0,6 M€ en 2019).

**Graphique n° 18 : Répartition du chiffre d'affaires par type de recettes propres en 2015 et en 2019**



Source : Cour des comptes, à partir de données Business France

En termes de répartition géographique, le chiffre d'affaires hors VIE (43,4 M€ en 2015, porté à 57,7 M€ en 2019) est réalisé essentiellement en Europe (48,2 % en 2019), puis en Asie (30,5 %), en Amérique (14,9 %), en Afrique (5,4 %), et en Océanie (1 %). La part de l'activité de Business France située en Europe a considérablement progressé en Europe (40,4 % en 2015), au détriment de la zone Asie (36,5 % en 2015).

### 2.5.2.3 Une rentabilité et des bénéfices très dépendants du VIE

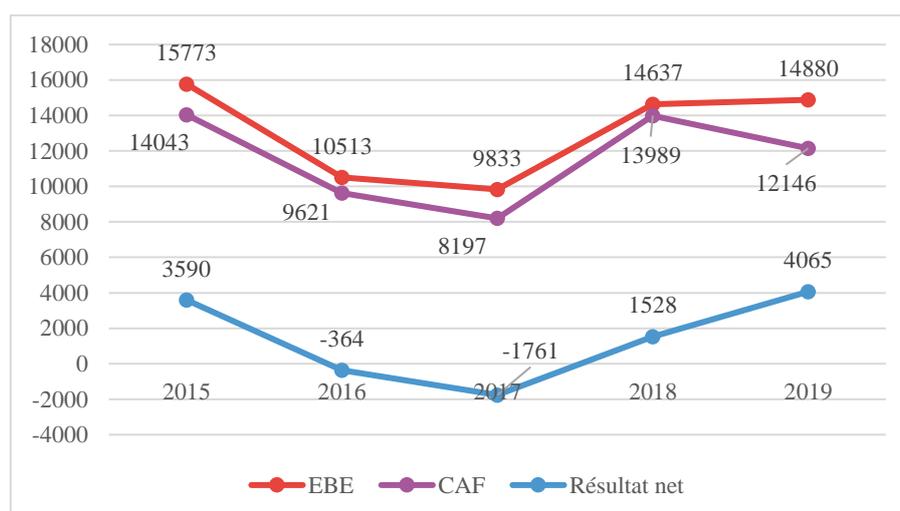
Les différents indicateurs de rentabilité et de profitabilité témoignent d'une activité opérationnelle compétitive de Business France.

L'excédent brut d'exploitation (EBE), qui mesure la richesse produite par l'activité de Business France, est largement positif sur les années sous-revue, pour s'élever à 14,9 M€ en 2019. Il subit tout de même une nette baisse en 2016 et 2017, en raison d'une progression conjuguée des dépenses d'intervention (+ 21,9 M€ et + 24,1 M€) et des charges de personnel (+ 0,9 M€ et + 5,9 M€) qui ont absorbé celle de la production de l'exercice (+ 22,6 M€ et + 31 M€). Les baisses des subventions perçues (- 4,8 M€ et - 2,2 M€), qui sont intégrées au calcul de l'EBE, ont accentué le fléchissement de l'indicateur. Une meilleure maîtrise des dépenses initiée en 2018, notamment les dépenses d'intervention (dont la hausse de 2,6 M€ n'a pas compensé l'augmentation de la production de l'exercice d'un montant de 11,9 M€), a favorisé la progression de l'EBE.

La capacité d'autofinancement, qui constitue la ressource tirée de l'exploitation, suit logiquement la même évolution que la courbe de l'EBE pour atteindre 12,1 M€ en 2019. Les produits encaissables des activités couvrent aisément les charges décaissables, signe d'une activité rentable. La légère variation entre les deux indicateurs en 2019 s'explique par le versement de l'impôt sur les sociétés, nettement supérieur en 2019 qu'en 2018 (écart de + 2 M€).

Business France a néanmoins connu deux résultats déficitaires en 2016 et 2017 (- 0,3 M€ et - 1,8 M€). Le résultat net se distingue en effet de la CAF car il intègre notamment les dotations aux amortissements et provisions, qui se sont révélées largement supérieures aux reprises sur la période étudiée (le différentiel se situant entre 7,5 M€ et 12,5 M€ selon les années). Le bénéfice le plus élevé a été réalisé en 2019, avec un montant de 4,1 M€.

**Graphique n° 19 : Évolution de l'EBE, de la CAF et du résultat net entre 2015 et 2019 (en k€)**



Source : Cour des comptes, à partir de données Business France

Lors de ses précédents rapports sur l'Afi et Ubifrance, la Cour avait recommandé en 2015 que ces structures se dotent d'une comptabilité analytique « permettant de déterminer le

*coût complet de chaque opération et de lier les niveaux de subvention aux types d'opérations* ». La convention d'objectif et de moyen 2018-2022 a renouvelé cette préconisation, en fixant à Business France l'objectif de déployer une comptabilité analytique pour mieux piloter son action (objectif n°17).

Initié courant 2016, Business France a élaboré un outil performant à compter de 2018 affiné en 2019. L'analyse des coûts complets, réalisée hors montants des subventions, souligne de fortes disparités entre les activités exercées. La Cour souligne les efforts menés par les équipes de Business France pour disposer de ce nouvel outil, propice à un traitement plus pertinent des données financières et à un pilotage plus efficace par la direction.

Le dispositif VIE constitue le seul levier de profits sur l'année 2019, avec des bénéfices engrangés à hauteur de 19,7 M€. Ses recettes, estimées à 47,9 M€ ont ainsi largement couvert ses charges opérationnelles (15,1 M€) et les charges internes qui lui sont directement affectées (13,1 M€).

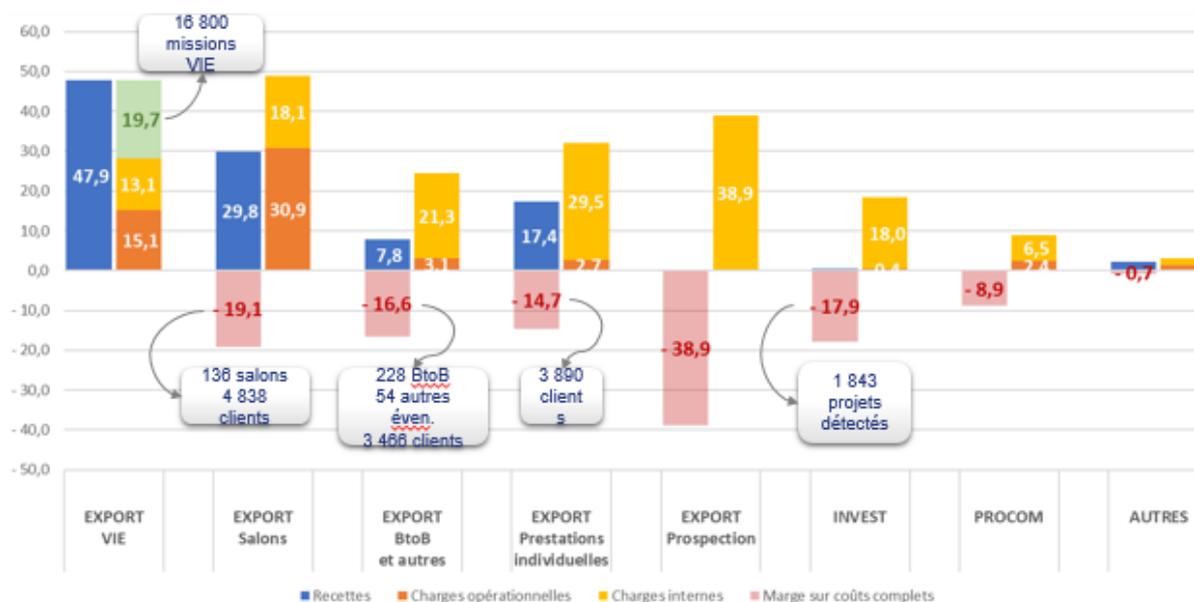
Les quatre autres branches relevant de l'activité export s'avèrent très déficitaires. Ainsi, la participation aux événements proposés par Business France dégage un déficit de 50,3 M€ en 2019. Les salons sont structurellement déficitaires (- 19,1 M€) en raison du poids des charges opérationnelles (30,9 M€), et tout particulièrement de la location de surface et des aménagements des stands qui leurs sont imputables à hauteur de 84 %. À titre d'exemple, le pavillon France tenu lors des salons Medica et Compamed 2019 à Düsseldorf a généré 1 M€ de recettes en provenance des 194 sociétés participantes pour des charges opérationnelles de 1,1 M€, soit une marge opérationnelle négative de - 0,1 M€.

Les opérations « BtoB et autres » génèrent une perte de - 16,6 M€ en raison des fortes charges internes nécessaires à la commercialisation et à la production de ces rencontres (21,3 M€). Le résultat déficitaire des prestations individuelles à l'export, à hauteur de 14,7 M€, est dû à des charges internes, dont certaines correspondent à du temps de production passé sur des dossiers, qui n'ont pas fait l'objet de mise en paiement en 2019. Enfin, la prospection à l'export, composée exclusivement de charges internes, dégage un déficit de 38,9 M€.

Le secteur Invest est également très fortement déficitaire en 2019. Ses dépenses ont représenté la somme de 18,4 M€ (dont 18 M€ de charges internes), pour seulement 0,6 M€ de recettes. Le résultat analytique s'élève ainsi à - 17,9 M€.

La branche promotion et communication (Procom) a coûté 8,9 M€ (principalement des charges internes), montant qui correspond à sa participation au résultat.

Graphique n° 20 : Coûts complet et marges par projet (en M€)



Source : Business France

### 2.5.3 Une structure financière équilibrée sur la période étudiée<sup>99</sup>

Le fonds de roulement net global, qui représente la part des capitaux permanents non affectés à l'actif immobilisé et destinés à financer l'activité de la société, est positif et se consolide sur la période allant de 2015 à 2019 où il est passé de 112,6 M€ à 147,1 M€ (+ 30,6 %). Cette hausse s'explique principalement par les effets conjugués des apports en dépôts de garantie des entreprises (qui augmentent avec l'activité), et des résultats globalement positifs sur la période qui alimentent les fonds propres. Ces derniers se sont légèrement consolidés au fil des exercices (+ 4 % entre 2015 et 2019), pour atteindre 113,7 M€ en 2019. Les provisions pour risques et charges, également inscrites au passif, ont considérablement augmenté, en particulier les provisions pour charges (de 6,8 M€ à 21,9 M€), à la suite de la revalorisation des indemnités de départ à la retraite (6,6 M€), ainsi que de contrôles diligents par l'Urssaf (5,1 M€) et par l'inspection du travail (3,4 M€).

Dans le même temps, le besoin en fonds de roulement, qui définit le besoin de ressources financières lié au décalage entre les encaissements et les décaissements, oscille de manière plus mesurée (+ 9,6 M€ sur les quatre ans), d'où une trésorerie nette largement positive qui se renforce, pour atteindre + 113,8 M€ en 2019.

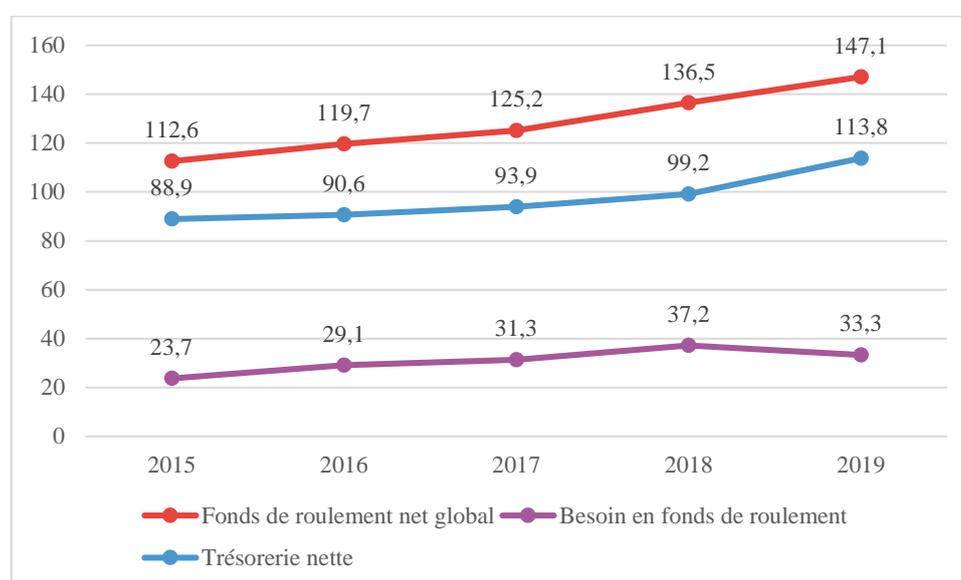
L'activité de Business France a en effet généré des flux nets de trésorerie de l'ordre de 12,7 M€ en 2019, en particulier sous l'effet des dépôts de garantie opérés par les entreprises ayant souscrit à un VIE. Les investissements modestes réalisés en 2019 (2,4 M€) et la convention signée avec le fonds pour la transformation de l'action publique (3,3 M€) ont

<sup>99</sup> Le détail de l'analyse financière des postes de bilan figure en annexe n°6.

contribué à la forte hausse des disponibilités en 2019, qui a crû de 14,6 M€ sur ce dernier exercice.

Dans son rapport particulier d'avril 2015 sur Ubifrance, la Cour avait alerté l'agence sur son exposition au risque lié au cours de change, qui était notamment susceptible d'entraîner des à-coups dans l'exécution du budget. Elle avait ainsi recommandé à l'organisme de « *mettre en place un instrument de couverture du risque de change, couvrant une part significative du risque* ». Business France a depuis conclu deux conventions avec la Société générale pour se couvrir des opérations réalisées en livres sterling, et avec Natixis pour celles exécutées en dollars américains et en dollars canadiens. Depuis le 31 décembre 2017, seuls les dollars américains et canadiens sont couverts, l'évolution des cours de la livre anglaise ne rendant pas pertinente l'activation de la couverture. Les devises sont achetées après examen des offres proposées par le partenaire bancaire, et couvrent entre 60 % et 80 % des besoins annuels provisionnels.

**Graphique n° 21 : Postes du bilan fonctionnel sur la période 2015 à 2019 (en M€)**



Source : *Busines France*

#### **2.5.4 Un impact significatif de la crise sanitaire sur l'activité et la situation financière**

La chute de l'activité Export de Business France en 2020 s'explique à la fois par une diminution particulièrement forte du nombre de VIE, dispositif qui permet à l'agence de générer l'essentiel de sa marge commerciale, et par une baisse conséquente des événements et des accompagnements à l'export.

Le nombre de VIE à la fin de l'année 2020 était revenu au niveau de l'année 2013, en baisse de 24 % par rapport à l'année 2019, avec 8 008 contrats attendus en stock en fin d'année 2020 contre 10 518 au 31 décembre 2019. Ce dispositif a en effet été particulièrement touché par les conséquences de la crise sanitaire en termes de restrictions de déplacements à

l'international et d'attrition de la demande des entreprises dans un contexte de non-activité ou d'activité partielle.

Les autres prestations export sont également particulièrement touchées par la crise et en particulier les événements collectifs, qui ont été nombreux à ne pas avoir pu se tenir sous l'effet du confinement et des restrictions en matière d'organisation d'événements recevant du public. Ainsi, seuls 81 salons ont été organisés en 2020, soit 55 de moins qu'en 2019. De même, les rencontres BtoB s'établissaient à 187 en fin d'année contre un objectif de 260 prévu au budget initial pour 2020. Les prestations individuelles ont enfin été fortement touchées par la crise avec un chiffre d'affaires généré inférieur de 23 % aux prévisions du budget initial pour 2020.

#### **L'action de Business France dans le contexte de crise**

Dans le contexte exceptionnel de 2020, deux ensembles de mesures ont été décidées pour préserver le processus d'internationalisation des PME-ETI françaises.

Business France a d'abord adapté les services rendus à la situation sanitaire et économique. Avec les partenaires de la TFE, ont été mis en place un service en ligne de veille informationnelle gratuit sur l'évolution des marchés étrangers (Info Live Marchés), un programme spécifique à distance de séminaires d'informations géographiques, sectoriels et thématiques, ainsi qu'une nouvelle offre de prospection entièrement réalisée à distance. Le recours au télétravail pour les V.I.E a été élargi, afin de maintenir et développer l'activité à distance. En outre, Business France a pris à sa charge l'annulation ou le reports de salons, à hauteur de 1,4 M€<sup>100</sup>, au travers du remboursement intégral des sociétés inscrites.

Par ailleurs, dans le cadre du volet export du plan France Relance, un soutien financier à destination des PME-ETI d'un montant de 247 M€ sur deux ans (dont 122 M€ en crédits de paiement inscrits en PLF 2021) a été décidé. Ce soutien se décline en deux principaux dispositifs. D'une part, le Chèque Relance Export accorde aux entreprises éligibles une prise en charge de leurs prestations individuelles (audit et diagnostic export, prestation de communication, etc.) et collectives (participation à un pavillon France sur des salons à l'étranger) à hauteur de 50 %, dans la limite d'un plafond équivalent à 2 000 € ou 2 500 € par chèque selon la prestation. Cette aide est ouverte du 1<sup>er</sup> octobre 2020 au 31 décembre 2021. D'autre part, le Chèque VIE assure depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021 la prise en charge de l'envoi en mission d'un VIE sous forme d'une subvention maximale de 5 000 €, et dans la limite de deux VIE par entreprise.

Business France estime<sup>101</sup> que la crise sanitaire provoquera une chute de ses ressources de l'ordre de - 28,4 M€ (soit - 26 %), essentiellement sur les opérations collectives à l'export (salons, BtoB), avec une baisse de recettes évaluée à - 17 M€ (soit - 46 %). Le premier budget rectificatif prévoit également une diminution des produits issus des prestations individuelles à l'export, de l'ordre de - 4,4 M€. Enfin, les ressources tirées de l'activité VIE ont été ramenés à 42,9 M€, soit - 6,6 M€ par rapport au budget initial.

<sup>100</sup> Selon le premier budget rectificatif 2020 de Business France

<sup>101</sup> Budget rectificatif de Business France pour l'année 2020, adopté en CA le 24 juin 2020.

**Graphique n° 22 : Évolution des recettes propres sur la période allant de 2015 à 2020 (en k€)**

Source : Business France

Cette baisse des recettes propres aura pour conséquence une forte détérioration du résultat net. Positif depuis 2018 (*voir supra*), Business France estime lors de son premier budget rectificatif 2020 que son résultat tombera à – 8,2 M€. Ce déficit serait le pire enregistré depuis la création de Business France en 2015.

**Graphique n° 23 : Évolution du résultat net de 2015 à 2020 (en k€)**

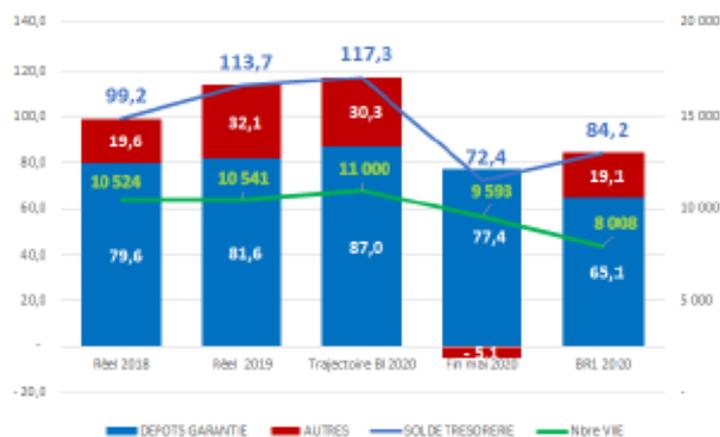
Source : Business France

La baisse du nombre de contrats VIE<sup>102</sup> a non seulement un impact sur les recettes propres du fonds, mais elle joue également sur la trésorerie, constituée principalement des dépôts de garantie obligatoires pour les entreprises lors de la signature d'un VIE (*voir supra*). D'un montant de 117,3 M€ fin 2019, la trésorerie sera ainsi ramenée à 72,4 M€ fin 2020 sous

<sup>102</sup> Business France table sur un nombre total de 8 008 VIE fin 2020, contre 11 000 prévus initialement (- 27 %). Fin mai 2020, les contrats VIE s'élevaient à 9 593.

l'effet conjugué de la baisse des dépôts de garantie VIE et du paiement du solde de l'impôt sur les sociétés 2019 et de son acompte 2020.

**Graphique n° 24 : Évolution de la composition du solde de trésorerie (en M€) et du nombre de VIE**



Source : Business France

L'incidence de la situation économique exceptionnelle de 2020 sur les équilibres financiers de Business France devrait se prolonger au-delà de la seule année 2020. La baisse du volume de VIE devrait effectivement avoir des conséquences jusqu'en 2022 sur le résultat et la trésorerie de l'établissement public (la durée maximale d'un VIE est de deux). Cette incidence est d'autant plus significative que la croissance du recours au dispositif de VIE permettait de compenser, dans le cadre du COM, la réduction continue des subventions pour charges de service public versées par l'État sur la période 2018-2022. Les projections financières réalisées par Business France début 2021 alertent ainsi sur les déficits prévisionnels à venir en cas de maintien de la trajectoire du COM. Selon les scénarios retenus, ils s'établiraient à - 6,3 M€ en 2021 et pourraient atteindre - 15,5 M€ en 2025.

Si la situation financière stable (niveau de capitaux propres, de trésorerie, d'endettement, etc.) de Business France en amont de la récession devrait permettre à l'opérateur d'absorber ce choc exogène, la poursuite de la crise sanitaire pourrait générer de réelles difficultés pour l'établissement. Afin de ne pas réduire son activité et le service rendu aux entreprises, la trajectoire de réduction de la subvention pour charge de service public associée au COM 2018-2022 pourrait être revue. Si tel devait être le cas, cela devrait s'accompagner de la poursuite des efforts de maîtrise de la dépense, notamment en matière de gestion des ressources humaines et de performance immobilière.

## **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

*Depuis 2017, Business France s'est engagé dans un processus de réforme interne d'ampleur. Son conseil d'administration a été resserré et il fait désormais davantage de place aux représentants issus du monde économique. En conséquence, les outils de détection et de lutte contre les manquements aux obligations de déontologie et de probité ont été renforcés même s'ils pourraient l'être encore davantage. Son réseau a lui aussi beaucoup évolué, le choix ayant été fait de réduire l'emprise de l'opérateur à l'international afin de libérer des ressources*

*en vue de la constitution d'un réseau de Business France sur le territoire national, en complément de celui des CCI.*

*Par ailleurs, la Cour relève des progrès continus dans la gestion courante de l'établissement au cours de la période sous revue. Des actions correctives ont notamment conduit à la révision des procédures de commande publique à compter de 2016, à la résorption d'écarts en matière de carrières et de rémunérations entre les femmes et les hommes, ainsi qu'à la rationalisation de l'empreinte immobilière. Dans chacun de ces domaines de gestion, la démarche d'amélioration engagée peut se poursuivre dans les années à venir*

*Enfin, le modèle économique de Business France d'une recherche de recettes commerciales apparaît relativement inédit en Europe et dans le monde où ses homologues reposent davantage sur le soutien public. La crise sanitaire et économique de 2020 a donc eu un effet particulièrement marqué sur la trajectoire financière de l'établissement, qui anticipe une baisse de 25 % de ses ressources au cours de cet exercice.*

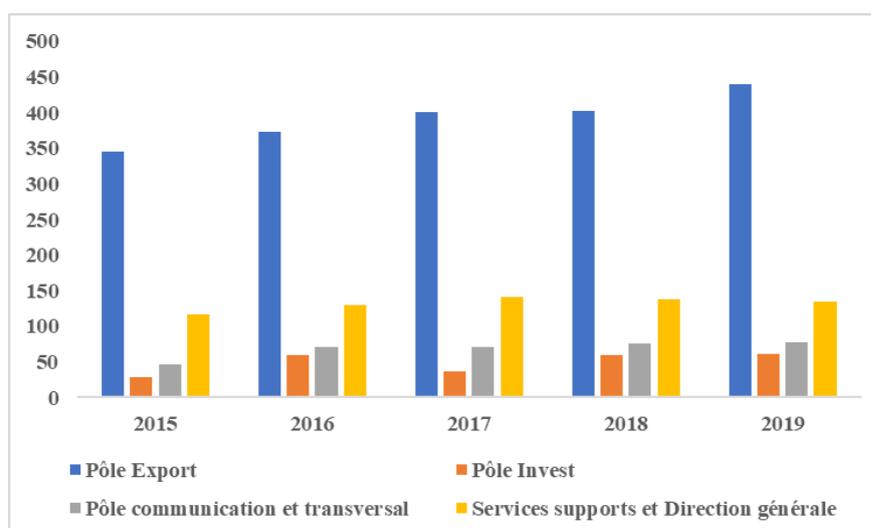
### 3 DES EFFETS DES SERVICES RENDUS AUX ENTREPRISES PEU MESURABLES

Les progrès observés en matière de gestion de l'établissement ne prennent leur sens que dans le service effectivement rendu aux entreprises. En la matière, l'accompagnement des entreprises françaises dans leurs parcours d'exportations a progressé dans le cadre de la *Team France Export* mais l'équipe de France de l'attractivité demeure à structurer (3.1). Si la performance de Business France dans l'exercice de ces deux métiers est en amélioration et respecte en 2018 comme en 2019 le contrat d'objectifs et de moyens (3.2), le processus d'amélioration continue du service d'accompagnement des entreprises doit être poursuivi (3.3). Ce dernier devrait s'inscrire dans le cadre d'une vision stratégique de soutien aux exportations françaises précisée, notamment dans sa dimension géographique (3.4).

#### 3.1 Une équipe de France de l'export à consolider, une équipe de l'attractivité à structurer

La mission de soutien à l'export mobilise l'essentiel des ressources humaines et financières de Business France. Les missions de prospection des investissements directs de l'étranger (IDE) et de communication sur la marque France représentent une part beaucoup plus faible de l'activité de Business France. Le secteur Invest représente en effet moins de 9 % des équivalents temps plein (ETP) de Business France en France, alors que les missions liées à l'export mobilisent à elles seules plus de 60 %. Les actions de promotion et de communication (hors marketing et partenariats qui participent davantage des missions Export et Invest) sont mises en œuvre par 32,8 ETP soit moins de 5 % des ETP de Business France sur le territoire national.

Graphique n° 25 : Effectifs de Business France en France par secteur d'activité (ETP)



Source : Cour des comptes, à partir de données Business France

Un effort doit être engagé pour exercer plus efficacement les deux principales missions de Business France, en allant au bout de la réforme de la TFE et en déployant rapidement la TFI sur l'ensemble du territoire national.

### **3.1.1 Le déploiement en 2019 de la Team France Export dans les régions françaises comme à l'étranger, une réforme à achever**

#### 3.1.1.1 Un guichet unique régional et des outils numériques dédiés

La loi NOTRe a reconnu aux régions le rôle de chef-de-file des collectivités territoriales en matière de développement économique. Ce chef-de-file s'est traduit, en matière de soutien à l'export, par la signature de conventions État-Région-Business France-CCI régionale et Bpifrance.

Dix conventions de déploiement de la Team France Export ont été signées. Seules les régions Occitanie, Grand Est et Corse n'ont pas encore signé leur convention. Ces conventions établissent les modalités de gouvernance locales de la TFE, formalisent les engagements des signataires à mieux se coordonner, à mettre en commun leurs informations pour mieux répondre aux besoins des entreprises et, enfin, à mettre en œuvre le guichet unique Export.

Afin de rendre plus lisible pour les entreprises l'offre publique de soutien à l'export et d'incarner l'idée d'un catalogue commun de prestations commun à l'ensemble de la TFE, le choix a été fait de disposer d'un site internet recensant cette offre et la catégorisant par nature des besoins qu'elle visait à couvrir.

La TFE s'incarnant, dans les territoires, au niveau régional et ayant vocation à s'adapter aux priorités fixées par les régions, le catalogue de la TFE devait tenir compte de cela et matérialiser les spécificités propres à chaque territoire. Le socle de cette « plateforme des solutions » a donc été décliné à chaque région, en quatorze plateformes régionales des solutions, dont une est dédiée aux entreprises ultramarines. Chaque plateforme régionale<sup>103</sup> présente à la fois le catalogue TFE national qui existe dans chaque territoire mais également les aides et subventions régionales spécifiques ainsi que les programmes d'accompagnement pilotés par Business France et soutenus par les régions, qui dépendent des orientations de chaque conseil régional.

#### *Exemples d'adaptations régionales de la plateforme des solutions*

En région Bretagne, les aides proposées par l'agence régionale de développement Bretagne Commerce International (BCI) sont mentionnées au sein de la rubrique Financement et sécurisation des paiements de la plateforme régionale.

<sup>103</sup> L'hébergement et la maintenance de ces sites sont assurés par Business France mais ils sont administrés localement par des membres de la Team France Export régionale, qui peuvent ainsi en actualiser les contenus autant que de besoin.

**Trouver des aides et financements**

Identifier les sources d'aides et de financements auxquels recourir pour concrétiser son projet à chaque étape de son développement.

**Aides régionales**

Bénéficier d'aides publiques de votre région ou vos collectivités pour financer votre développement international

<b>BCI</b>	<b>BCI</b>
Pass Export RH, une aide régionale pour faciliter l'embauche de personnel export à temps partagé	Pass Export Com: Adapter ses supports de communication en langues étrangères
<b>BCI</b>	
Pass Export V.I.E.	

*Source : Plateforme régionale des solutions Bretagne*

Afin d'assurer une coordination entre les membres de la Team France Export, il est apparu essentiel de construire un outil commun de gestion de la relation client (GRC<sup>104</sup>, voir la partie 2.3). Cet outil, appelé *One Team*, se matérialise par une plateforme numérique regroupant les offres d'accompagnement et de financement publics et privés à l'export. Fédérant les conseillers de Business France et des CCI, l'outil permet un partage d'informations entre ces membres de la Team France Export. Cet outil permet également au réseau de Business France comme aux CCI de créer une fiche pour toute nouvelle entreprise approchée ou ayant pris contact avec la Team France Export. Ces entreprises sont ensuite affectées aux CI compétents du point de vue sectoriel et territorial. Il s'agit d'un projet informatique prioritaire pour Business France.

### 3.1.1.2 Un objectif de maintien du service public rendu aux entreprises par l'extension de la TFE aux acteurs privés

Depuis 2019, trois ensembles d'expérimentations sont conduits par Business France pour maintenir ou renforcer l'accompagnement des entreprises dans leur parcours international : des concessions de services public, des marchés d'accompagnement passés avec des prestataires et le référencement d'acteurs privés. L'objet de cette démarche est double : assurer la continuité de service rendu aux entreprises en dépit de la fermeture de bureaux de Business France et accroître les possibilités d'accompagnement offertes en l'absence de bureau de l'établissement public.

Les trois ensembles d'expérimentations correspondent à des niveaux d'intégration variés avec la Team France Export. Dans le cadre des concessions de services publics, préparées en 2018 et mises en place au 1<sup>er</sup> janvier 2019, le concessionnaire devient le correspondant unique de la TFE sur une zone géographique précise<sup>105</sup> et y exerce les activités « export » à la place de Business France. Dès lors, le concessionnaire se substitue à l'établissement public pour

<sup>104</sup> L'appellation de langue anglaise *Customer relationship management (CRM)* est également répandue.

<sup>105</sup> Il existe donc 59 correspondants uniques à l'étranger : 54 bureaux de Business France, auxquels s'ajoutent les six concessionnaires de service public.

les prestations individuelles<sup>106</sup>. En pratique, ces concessions ont été confiées aux chambres de commerce françaises à l'étranger à l'issue d'une procédure d'appel d'offre<sup>107</sup>. Dans les six pays concernés (Maroc, Singapour, Belgique, Philippines, Hongrie et Norvège), le concessionnaire est partenaire de la TFE pour une durée de trois ans et dispose d'un accès à l'outil de gestion de relation client. Le contrat de concession fixe des objectifs annuels quantitatifs (nombre d'accompagnements) et qualitatifs (satisfaction des entreprises) qui font l'objet d'un suivi annuel.

La procédure de marchés publics pour prestation de service d'accompagnement des entreprises vise à confier à des acteurs privés des actions d'accompagnement qui demeurent pilotées par Business France. Le co-contractant n'est pas le correspondant unique de la TFE, n'a pas accès à *One Team* et ne se substitue pas à Business France, qui lui sous-traite une partie de son activité. Les demandes de prestation de service et les devis transitent par Business France, la prestation étant ensuite réalisée par un bureau de Business France ou sous-traitée au prestataire. Dans les trois « pays » concernés (Russie, Hong Kong et Japon), les services sont rendus par une chambre de commerce française à l'étranger et deux sociétés d'accompagnement à l'international (SAI).

Enfin, les directions de zone et pays de Business France mènent depuis 2018 une campagne de référencement de prestataires qui viennent compléter l'offre de la Team France Export. Au terme d'une consultation locale, généralement effectuée avec le concours de l'ambassade, des prestataires sont identifiés par Business France pour fournir des services divers, de droit et de fiscalité, de gestion des filiales, de représentation commerciale ou encore d'hébergement. Début 2021, de l'ordre d'une centaine de pays sont concernés par cette procédure de référencement des partenaires de la TFE.

À ce stade, aucun bilan définitif ne peut être établi de ces dispositifs expérimentaux. Après une première année de mise en place en 2019 et une seconde année 2020 marquée par son caractère exceptionnel, il n'existe en particulier pas de référence satisfaisante pour examiner la portée effective des procédures de marchés publics et de référencement des acteurs privés. Les résultats au titre de 2019 des concessions de service public apparaissent en revanche très décevants et appellent des actions correctives.

### 3.1.1.3 Des actions partenariales à l'étranger, au-delà de la Team France Export

Si le réseau international de la direction générale du Trésor ne fait pas formellement partie de la Team France Export, les missions de Business France s'exercent en coordination et complémentarité avec celui-là. Nonobstant les missions qu'ils exercent en propre, et en tant que de besoin, les services économiques à l'étranger et Business France collaborent notamment pour mener des missions relevant de l'attractivité ou du soutien au développement international des entreprises françaises.

---

<sup>106</sup> Seules les prestations individuelles d'accompagnement à l'export sont concédées. Les actions collectives relatives aux salons continuent ainsi de relever de la responsabilité de Business France.

<sup>107</sup> À l'occasion des appels d'offre, les chambres de commerce françaises à l'étranger étaient presque exclusivement les seuls acteurs économiques à avoir participé à la procédure concurrentielle initiée par Business France.

Les objectifs et les conditions de la coordination des actions de Business France et des services économiques font parfois l'objet d'une feuille de route commune. C'est par exemple le cas en zone rhénane, où les services dirigés par l'ambassadeur et ceux de Business France mènent conjointement des actions en faveur des entreprises revêtant une importance particulière (« grands comptes »). Les coopérations peuvent être également ponctuelles, organisées dans le cadre de projets spécifiques. Dans la zone subsaharienne, par exemple, Business France et le service économique régional d'Afrique du Sud ont accompagné conjointement et pendant 18 mois une entreprise pharmaceutique sud-africaine dans son projet d'investissement en Europe.

La coordination des actions respectives des services économiques et de Business France se trouve, par ailleurs, facilitée par un parcours commun à certains agents de l'administration et de l'établissement. Une partie d'entre eux ont effectivement une expérience partagée de l'ancien réseau à l'étranger de la direction des relations économiques extérieures, dont certains conservent une culture commune se matérialisant désormais par des échanges informels.

#### 3.1.1.4 Consolider et simplifier le réseau de la TFE, au cours du COM 2018-2022 et au-delà

Le succès de la mise en œuvre de la TFE en France est en partie lié à la méthode retenue par l'équipe de direction de Business France. Dans le contexte de la montée en puissance des régions (loi NOTRe) et de la régionalisation de l'activité internationale des CCI, auparavant pilotée au niveau territorial, le choix a été fait de construire un guichet unique de l'accompagnement à l'export en privilégiant la coopération entre les acteurs nationaux et locaux, à compétences et à organisation constantes, afin de ne pas ajouter de difficultés supplémentaires à un contexte déjà complexe. Cependant, ainsi que de nombreux acteurs territoriaux l'ont évoqué, il conviendra, à moyen terme, de franchir un cap supplémentaire.

##### 3.1.1.4.1 Renforcer l'unité du réseau des conseillers internationaux

Les supérieurs hiérarchiques des conseillers internationaux diffèrent selon que ces derniers sont employés par une CCI ou par Business France. Les responsables des conseillers internationaux au sein des CCI sont les chefs de service international ou les directeurs international des CCI alors que les encadrants des conseillers Business France sont des coordonnateurs. Des entretiens conduits au cours du contrôle, il ressort que le bon fonctionnement de cette double chaîne hiérarchique est essentiellement le fait des individus eux-mêmes et de leur volonté ou non de se coordonner et d'échanger ensemble.

Les conseillers internationaux Business France disposent d'une part variable importante, ce qui n'est pas le cas des conseillers internationaux des CCI, qui, eux, bénéficient d'un 13<sup>ème</sup> mois faiblement corrélé à l'atteinte de leurs objectifs. Il est cependant à noter qu'il est devenu possible aux CCI, depuis la mi-2020, de recruter des conseillers internationaux sous des contrats de droit privé assortis d'une prime de résultat mais le taux de rotation au sein des départements reste très limité au cours des prochaines années. Dans le cadre de ces métiers commerciaux, le régime de primes financières à la performance constitue pourtant un levier d'action utile.

En outre, les conseillers internationaux de Business France, pour beaucoup issus du réseau de l'opérateur, ont déjà l'expérience du réseau de Business France à l'étranger, ce qui n'est pas le cas des conseillers internationaux des CCI, davantage habitués à travailler avec les CCIFE. Cette différence de culture d'entreprise peut aussi être source de tensions, ce qui a été constaté lors de certaines visites de terrain.

La Cour considère nécessaire d'approfondir les rapprochements engagés, notamment s'agissant des incitations financières et de la mise en cohérence des chaînes hiérarchiques.

**Recommandation n° 4. : Poursuivre le rapprochement des équipes de conseillers internationaux des CCI et de Business France.**

#### 3.1.1.4.2 Poursuive les actions de coordination avec les régions

Les relations entre les régions et le reste de la TFE sont globalement bonnes même si elles demeurent très diverses d'une région à l'autre. La Cour a ainsi observé que certaines régions, à l'image de la Normandie, s'étaient particulièrement bien intégrées à la TFE et considéraient Business France et les CCI comme des opérateurs à même de contribuer, par des actions adaptées, à la déclinaison de leurs objectifs. D'autres régions, comme l'Occitanie, ont en revanche choisi de conserver une ARD forte et aux actions se superposant largement avec celles de la TFE. À titre d'exemple, l'offre d'Ad'Occ, l'ARD de la région, ne figure pas au sein de la plateforme régionale des solutions et présente des similitudes fortes avec une partie du catalogue de prestations de la TFE.

La Cour invite Business France à poursuivre la démarche engagée d'une coordination des prestations de la TFE avec les schémas de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) établis par les régions.

#### 3.1.1.5 Renforcer l'implication de Bpifrance dans la TFE

La Cour relève également que Bpifrance ne semble pas s'être suffisamment impliqué au sein de la TFE. En effet, grâce aux CAI installés dans leurs murs, Bpifrance est aujourd'hui capable de proposer aux entreprises des solutions complètes, allant du financement export à la construction d'une opération d'accompagnement individuel ou collectif. Bpifrance n'a ainsi pas ou peu besoin d'échanger avec la TFE en région, l'essentiel de sa relation avec la TFE se construisant avec le siège et les bureaux à l'étranger.

L'implication modérée de Bpifrance au sein de la TFE est reflétée par son absence de participation au projet d'outil numérique partagé *One Team*, qui permet pourtant des échanges rapides et réciproques entre les partenaires de la TFE. Sans porter atteinte au secret bancaire, invoqué par Bpifrance pour ne pas participer à *One Team*, il apparaît nécessaire que Bpifrance partage certaines informations (rendez-vous pris avec des entreprises exportatrices, type d'accompagnement proposé, etc.) avec ses partenaires de la TFE afin d'augmenter le nombre d'entreprises accompagnées et d'enrichir la palette des prestations offertes.

En outre, Bpifrance valorise très peu la TFE sur son site internet mais également au travers des événements qu'il organise. La Cour a ainsi constaté la part très modeste réservée à

Business France et à la Team France Export lors du salon Bpifrance Inno Generation (Big) qui s'est tenu le 1<sup>er</sup> octobre dernier, à l'occasion des séquences consacrées à l'internationalisation des entreprises. La Cour invite donc Business France à encadrer davantage les obligations des membres de la TFE en matière de communication.

La Cour souligne le risque de chevauchement des activités de ce réseau de Bpifrance à l'étranger par rapport à celui de Business France, consolidé au fil des ans afin de réduire le nombre d'acteurs publics français présents à l'étranger. Elle invite Business France et Bpifrance à s'assurer de la complémentarité de ces deux réseaux.

Carte n° 2 : Bureaux de Bpifrance à l'étranger



Source : Bpifrance

### 3.1.2 Un déploiement annoncé de la Team France Invest à mettre en œuvre rapidement

#### 3.1.2.1 Un projet de réorganisation annoncé concomitamment à celui de la Team France Export

Annoncée au printemps 2018, la création d'une nouvelle équipe de l'attractivité appelée Team France Invest, devait permettre de « mieux structurer la prospection et l'accueil des

*investissements étrangers en France* »<sup>108</sup>. Afin d'accompagner l'émergence de cette nouvelle organisation, la mobilisation de toutes les parties prenantes de l'attractivité a été recherchée. Deux textes ont été signés en ce sens :

- la convention du 17 juillet 2018 signée par Business France et ses trois ministères de tutelle, qui vise à renforcer les synergies en matière de prospection des projets d'investissements à l'étranger ;
- la charte nationale des investissements directs étrangers<sup>109</sup>, conclue entre l'État et Régions de France, qui a pour ambition de faciliter la mise en œuvre de projets d'investissements étrangers sur le territoire national par une meilleure coopération entre les acteurs nationaux et locaux.

### 3.1.2.2 Une politique nationale de développement de l'attractivité qui repose essentiellement sur le comité d'orientation et de suivi des projets étrangers

Le comité d'orientation et de suivi des projets étrangers (Cospe) est une plateforme d'échange d'informations où les projets détectés, par Business France ou par la direction générale du Trésor, sont déposés sur une plateforme permettant aux régions d'en prendre connaissance. Business France assure le secrétariat général de cette instance, qui comprend par ailleurs un à trois correspondants par régions désignés par les agences régionales de développement et dont la direction générale des entreprises et l'agence nationale pour la cohésion des territoires sont membres de droit.

Business France propose au Cospe une liste de régions pouvant, à son sens, accueillir le projet dans de bonnes conditions et le cahier des charges du projet n'est ainsi transmis qu'à ces seules régions. Ces dernières peuvent ensuite déposer des offres afin d'indiquer pourquoi il leur semblerait opportun que leur territoire puisse accueillir ce projet, charge à elles de démontrer qu'elles disposent du foncier nécessaire ainsi que des compétences requises ainsi que d'un écosystème favorable. C'est ensuite Business France qui étudie les offres territoriales transmises, en évalue l'adéquation avec le cahier des charges et propose au Cospe une région à retenir.

Le Cospe doit notamment garantir le respect des principes de transparence, d'égalité territoriale et d'équité infrarégionale.

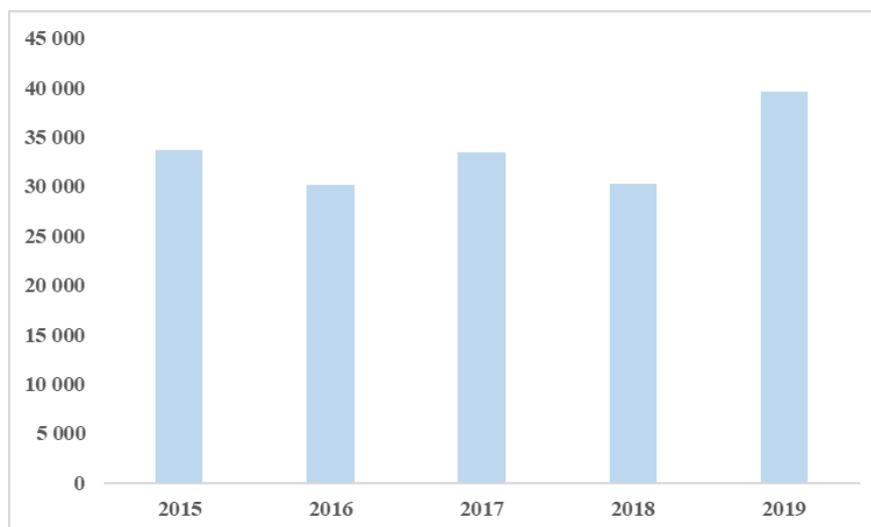
En 2019, 1 843 projets ont été détectés et insérés sur la plateforme numérique du Cospe (dont 1 462 détectés par Business France) et 1 407 offres en provenance des régions ont été reçues. Ces projets auraient, selon les données fournies par l'établissement, permis de créer ou de maintenir 39 542 emplois, dont 38 354 emplois correspondant à des projets détectés par Business France.

---

<sup>108</sup> Contrat d'objectifs et de moyens 2018-2022 de Business France.

<sup>109</sup> Charte nationale des investissements directs étrangers, signée le 22 janvier 2019.

**Graphique n° 26 : Emplois créés ou maintenus grâce à des projets présentés au Cospe et ayant abouti**



Source : Business France, traitement Cour des comptes.

### 3.1.2.3 Une Team France Invest qui ne se matérialise encore que par des engagements théoriques

Alors que la Team France Export s'est traduite dans les territoires par un guichet unique, cette dynamique demeure encore embryonnaire pour ce qui concerne la Team France Invest. Si Business France a favorisé l'émergence, au niveau national, d'une coopération interministérielle, la dynamique au niveau régional demeure très modeste. La Team France Invest a principalement pris la forme d'engagements signés par les acteurs régionaux, qui ne se sont pas, pour le moment, traduits en acte. La charte nationale des IDE, signée entre l'État et Régions de France, devait être déclinée en région. Des chartes devaient ainsi être signées par les représentants de l'État en région et les présidents d'exécutifs régionaux afin de matérialiser la collaboration entre tous les acteurs publics ayant une compétence en matière d'attractivité, sous le chef-de-filât de la région.

Des instances de gouvernance locales devaient être mises en place, à l'image d'un comité régional État-région de suivi des projets. Un partage d'information et des actions de promotion communes devaient également voir le jour, à l'image de pages internet dédiées, en anglais, regroupant toute l'information et tous les outils d'accompagnement des investisseurs étrangers, quels qu'en soient les porteurs, à l'image des plateformes des solutions de la TFE. Les régions devaient également s'engager à mettre en place un plan d'action destiné à un panel d'entreprises à capitaux étrangers déjà implantées sur le territoire, pour mieux répondre à leurs besoins présents et futurs, plan d'action auquel Business France devait apporter son concours.

Cependant, les régions n'ont majoritairement pas adhéré à cette démarche. Ceci s'explique notamment par les réserves qu'elles peuvent avoir quant aux conséquences de cette charte en termes de perte d'autonomie d'action pour ce qui concerne la détection et l'accompagnement des projets d'IDE. En effet, à la différence de l'export où chaque région a ses propres priorités, l'attractivité est marquée par une forte concurrence entre les régions, qui sont, de fait, réticentes à une centralisation des décisions d'implantations d'entreprises

étrangères. Seules deux régions, Pays-de-la-Loire et Centre-Val-de-Loire, ont, pour le moment procédé à la déclinaison de cette charte au niveau régional. D'autres éléments conjoncturels viennent également s'ajouter à ces difficultés structurelles. La réforme de la taxe d'apprentissage a par exemple contribué à accroître les tensions entre l'État et les régions. En outre, la création plus lente qu'anticipée de l'Agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT) ainsi que la réforme des Directions n'ont pas permis aux acteurs publics concernés de se rendre pleinement disponibles pour accompagner cette dynamique

Néanmoins, un début de partenariat a émergé entre Business France et les agences régionales de développement (ARD). Ces conventions fixent un certain nombre d'obligations à l'ARD, parmi lesquelles le fait d'informer Business France de tous les projets d'IDE qu'elle aurait elle-même détectée, dans un souci de coordination. Il est également demandé aux ARD de ne pas entrer en relation avec un investisseur dont le projet est en cours de traitement au Cospe, afin de ne pas bénéficier d'un avantage concurrentiel sur les autres régions. Cependant, à la différence des chartes, les conventions « correspondant chef de file en région » ont davantage une visée opérationnelle, celle de faciliter la coordination entre Business France et les ARD sur le territoire régional. En outre, elles précisent que l'ARD est le seul pilote en région en matière d'attractivité et que Business France est un de ses partenaires au niveau local, mais n'a pas de pouvoir d'impulsion.

Ces deux éléments expliquent sans doute pourquoi elles ont eu davantage de succès que les chartes régionales des IDE. 12 ARD sur 13 ont signé une convention dite « correspondant chef de file en région »<sup>110</sup>, afin de matérialiser leur partenariat avec Business France.

Les retards pris dans le cadre de la montée en puissance de la TFI s'expliquent également par le fait que l'équipe dirigeante de Business France a souhaité donner la priorité à la TFE qui nécessitait des réformes structurelles conséquentes. Enfin, il semble également probable que le faible portage politique de ce chantier ait joué dans sa lente montée en puissance, à la différence de la TFE, qui a été fortement soutenue par le ministère des affaires étrangères de l'époque, Jean-Yves Le Drian.

#### 3.1.2.4 Une consultation lancée à l'été 2020 pour identifier les orientations stratégiques de la TFI

Afin de relancer la dynamique de la TFI, Business France a organisé une consultation des parties prenantes de la *Team France Invest* (ARD, conseils régionaux, préfetures de région, dirigeants français d'entreprises étrangères) au cours de l'été 2020. Elle a fait l'objet d'une synthèse communiquée aux répondants à la mi-septembre. Cette consultation visait à préparer la future feuille de route de la TFI et à en définir le périmètre.

Du point de vue des acteurs à associer à la TFI, il ressort qu'en complément du guichet unique Business France-ARD, les acteurs du financement et les représentants de l'État en région seront amenés à jouer un rôle important. Les répondants ont ainsi souligné que la Banque des

---

<sup>110</sup> Seule l'agence régionale de développement de la région Grand-Est n'a pas encore signé cette convention, mais cela s'explique par le fait que la fusion entre les ARD des trois anciennes régions vient tout juste d'être effective : la nouvelle agence n'a vu le jour que le 1<sup>er</sup> juillet 2020.

territoires et Bpifrance, avec lesquelles les interactions demeurent rares pour le moment, auraient intérêt à rejoindre la gouvernance de la TFI. La Cour partage cette approche et souligne que la question de l'attractivité réside également dans la capacité à proposer aux investisseurs étrangers des solutions de financement « clé en main ». De même, les préfets ainsi que les services déconcentrés (Direccte, Dreal, Drac, Ademe, ARS...) ont été mis en avant comme pouvant faciliter l'accueil de nouvelles entreprises au sein du tissu économique local, constat que la Cour partage.

La Cour partage ce constat et se félicite de l'intégration de Bpifrance, de la Caisse des dépôts (Banque des territoires) et des services déconcentrés de l'État au sein de la TFI, qui a été confirmée par le ministre délégué chargé du commerce extérieur et de l'attractivité le 10 décembre dernier.

En outre, cette consultation a également permis d'identifier les besoins prioritaires des répondants et notamment celui de mieux connaître le tissu économique local pour mieux anticiper ses évolutions et de mieux promouvoir les atouts des territoires français. Sur ce dernier point, les répondants estiment que les entreprises françaises en croissance pourraient être mieux connues des investisseurs étrangers et que, de manière générale, les régions françaises gagneraient à être mieux mises en valeur sur le site ChooseFrance.fr et par le biais d'actions de communication.

### 3.1.2.5 Une volonté politique et un contexte économique qui pourraient favoriser la réussite du projet

L'accord de partenariat État-Régions signé le 28 septembre 2020 par le Premier ministre et le président de Régions de France fait explicitement référence à la TFI. Les exportations françaises ainsi que les investissements directs à l'étranger sont en effet cités comme deux des moteurs de la relance économique et l'accord invite à s'appuyer à la fois sur la TFE ainsi que sur la TFI pour articuler efficacement les efforts de l'État et ceux des régions.

Cette réaffirmation de l'existence de la TFI comme structure partenariale de référence en matière d'attractivité se traduit également par le fait que le portage de cette initiative semble désormais assuré à un niveau politique. Le ministre délégué chargé du commerce extérieur et de l'attractivité a en effet souhaité relancer ce projet en décembre, dans un contexte de baisse du montant des investissements étrangers en France en 2020, sous l'effet de la crise sanitaire et de ses conséquences économiques.

Outre cette volonté politique nouvelle, deux éléments de contexte pourraient favoriser l'adhésion des régions à ce projet. Un projet de portail investisseurs partagé entre les services de l'État, Business France et les ARD va enrichir le niveau d'information sur les grands projets stratégiques d'investissements et permettre une approche plus coopérative et plus transparente des différents acteurs de la politique d'attractivité, ce qui pourrait contribuer à lever une partie des réserves des conseils régionaux. En outre, le contexte économique particulièrement dégradé vient renforcer la nécessité d'une coordination efficace État-régions et peut faciliter la coopération entre ces deux acteurs, qui, au niveau local, ont tout intérêt à faire front commun pour lutter ensemble contre les effets de la crise.

## **3.2 Une performance en amélioration, conformément au contrat d'objectifs et de moyens**

Sous l'effet conjugué de l'adoption de cibles à l'ambition raisonnable et d'un réel engagement de l'opérateur dans la démarche de performance, les objectifs du COM ont été rapidement atteints en 2018 comme en 2019.

### **3.2.1 Des cibles 2018 souvent inférieures aux résultats atteints en 2017**

Business France ayant été le premier opérateur à signer un COM, ce contrat avait aussi vocation à servir d'exemple et à démontrer le caractère attractif de ce nouveau dispositif de contractualisation pluriannuelle. Ceci explique sans doute pourquoi les cinq objectifs « stratégiques » déclinés en 17 objectifs-clés semblent avoir été construits pour être aisément atteignables, au moins en 2018. Ainsi, la plupart des objectifs ayant trait à l'activité de l'établissement ont des cibles 2018 moins ambitieuses que le niveau du réalisé 2017.

Tableau n° 7 : Présentation de plusieurs objectifs d'activité de Business France et de leurs cibles

Thème	Objectif-clé	Indicateur-clé	Réalisé 2017	Cible 2018	Cible 2019
<b>Export</b>	Accompagner les PME et ETI françaises à l'international	Nombre de PME/ETI bénéficiaires de prestations d'accompagnement	11 039	10 350	16 000
	Développer les courants d'affaires à l'international des PME et ETI françaises	Nombre de nouveaux courants d'affaires réalisés par les PME et ETI bénéficiaires de prestations individuelles, collectives ou utilisatrices du VIE	5 276	4 900	
		Taux d'impact en termes de courants d'affaires de l'accompagnement réalisé par la TFE à l'étranger	51%	47%	47%
	Développer le dispositif du VIE	Nombre de missions VIE au cours de l'année	10 104 <i>en stock au 31/12</i>	10 200 <i>en stock au 31/12</i>	16 400 <i>stock au 31/12 + contrats échus au cours de l'année</i>
<b>Invest</b>	Prospecter et détecter les projets d'investissements étrangers en France	Nombre de projets d'investissements étrangers détectés et communiqués au COSPE	1 761	1 600	3 300
	Accompagner et favoriser la réalisation des projets d'investissements étrangers en France	Nombre de projets d'investissements étrangers aboutis et détectés par Business France	677	600	1 230
	Favoriser la création et le maintien de l'emploi en France par l'investissement étranger	Nombre d'emplois prévisionnels créés ou maintenus en France par les projets d'investissements étrangers aboutis et détectés par la TFI	19 947	17 000	35 000
<b>Gestion</b>	Améliorer l'efficacité du soutien public à l'internationalisation des entreprises	Montant de la subvention de l'Etat par opération d'internationalisation d'entreprise aboutie (investissements et courants d'affaires)	16 982 €	19 600 €	19 000 €

Si on comprend l'intérêt de ne pas assigner à un opérateur en transformation des objectifs trop ambitieux, certaines cibles de performance pour 2018 ont été fixées à un niveau modeste et ce d'autant que le COM a finalement été signé le 27 décembre 2018 et que les résultats de l'opérateur pour cet exercice étaient déjà connus. Néanmoins, le niveau d'une partie de ces cibles est significativement relevé pour 2019, tant sur l'export que sur l'invest.

### 3.2.2 Une atteinte de la quasi-totalité des objectifs fixés par le COM en 2018 et en 2019

Qu'il s'agisse d'objectifs visant les réformes organisationnelles, la performance de l'établissement dans le domaine de l'Export ou de l'Invest ou bien encore la qualité de sa gestion, Business France a, en 2018 et 2019, quasiment atteint toutes ses cibles. Si cela n'est pas réellement surprenant pour ce qui concerne l'année 2018 du fait de la construction des cibles de performance, les très bons résultats enregistrés en 2019 sont à mettre au crédit de l'opérateur, qui a su poursuivre sa réforme tout en développant son offre de services.

Cependant, la surperformance constatée sur certains indicateurs interroge sur leurs modalités de construction. Rétrospectivement, l'objectif fixé d'un déploiement de la Team France Export dans 65 pays en 2019 lorsqu'un résultat de 84 pays a été constaté cette même année, peut apparaître peu ambitieux.

Les objectifs de rationalisation du réseau de Business France ont également été sous-estimés. En effet, il était prévu que le nombre d'implantations export à l'étranger diminue de 6 en 2018 et de 9 en 2019 et que cela permette de redimensionner le schéma d'emplois avec un objectif de - 10 ETP en 2018 et de - 30 ETP en 2019. Cependant, le processus de rationalisation, déjà bien engagé avant la signature du COM, a logiquement permis d'avancer plus rapidement. Ainsi, 11 implantations export à l'étranger ont été supprimées en 2018 et 15 en 2019, entraînant une évolution du schéma d'emplois - 58 ETP et - 87 ETP lors de ces deux exercices.

Cette rationalisation a permis à la masse salariale à l'étranger de décroître plus vite que prévu. En comparaison des cibles 2018 et 2019, des économies supplémentaires de 1 M€ en 2018 et de 2,4 M€ en 2019 ont été constatées.

#### ***Un retard pris dans la mise en œuvre de la TFI qui se traduit dans les indicateurs du COM***

Sans surprise, les retards pris dans la mise en œuvre de la Team France Invest en région se sont mécaniquement traduits dans les indicateurs du COM. Ainsi, le projet TFI n'a-t-il été décliné en 2019 que dans 11 régions pour un objectif initial de 13 régions.

Par ailleurs, la Cour relève que la mesure du nombre de déclinaisons du projet TFI en région se fonde notamment sur l'adoption des conventions « correspondants chefs de file en région », conclues entre Business France et les ARD. Cependant, elle estime qu'il aurait été plus pertinent de suivre uniquement les signatures des déclinaisons régionales de la charte des investissements directs étrangers, document qui traduit davantage la dynamique de coopération entre les parties prenantes de l'attractivité au niveau régional. Auquel cas, le nombre de régions concernées n'aurait pas été de 11 mais seulement de deux.

### **3.3 Un processus d'amélioration continue du service rendu aux entreprises à poursuivre**

#### **3.3.1 Une satisfaction globale des entreprises à l'égard des prestations de Business France**

L'évaluation de la satisfaction des entreprises clientes de Business France sur le service rendu repose sur un ensemble d'instruments, intervenant à différentes étapes de la relation commerciale : à chaud, immédiatement à l'issue des services rendus par Business France (questionnaire d'évaluation), mais aussi à froid, quelques mois après que la relation est établie (baromètre d'impact et tables rondes menés par des instituts de sondage). En complément, des études à caractère plus prospectif sont ponctuellement effectuées par la direction marketing.

Ces dispositifs ne sont pas récents. Des tables rondes avec les clients sont ainsi organisées depuis 2008 par Ubifrance puis Business France, tandis que le baromètre d'impact a été créé en 2012 au sein d'Ubifrance, avant d'être étendu en 2020 à l'ensemble de la TFE. En 2019, ce sont ainsi près de 3 000 entreprises qui ont été interrogées dans ce cadre par l'institut de sondage Ipsos, représentant ainsi un volume de l'ordre d'un quart des entreprises accompagnées par la Team France Export. En 2020, des outils spécifiques ont été élaborées au cours de la crise sanitaire pour interroger plus de 6 000 entreprises sur leurs attentes d'accompagnement et leurs besoins<sup>111</sup>.

Les bilans de ces évaluations reflètent la satisfaction globale des entreprises à l'égard de l'accompagnement proposé par la TFE (entre 89 %<sup>112</sup> et 96 % selon les méthodes d'évaluation). Les informations déclarées par les entreprises en 2019 témoignent également de l'impact favorable de Business France sur la balance commerciale et l'activité en France. Ainsi, les missions de Business France auraient une incidence sur le chiffre d'affaires international supplémentaire des entreprises accompagnées de l'ordre de 274 000 € (par entreprise en moyenne), dont découlerait un total 12 000 créations d'emplois (indiquées par les entreprises dans le cadre du questionnaire).

#### **3.3.2 Un impact économique et social des actions de Business France à renforcer**

L'incidence de l'action de Business France sur l'activité des entreprises accompagnées semble ne plus progresser. Si le taux d'impact, correspondant à la part des entreprises qui estiment avoir obtenu une ou plusieurs commandes<sup>113</sup> grâce à la prestation de Business France, a connu une amélioration marquée entre 2013 et 2017, il plafonne désormais à 54 %. Cela signifie que près d'une entreprise sur deux accompagnée par Business France estime n'avoir

---

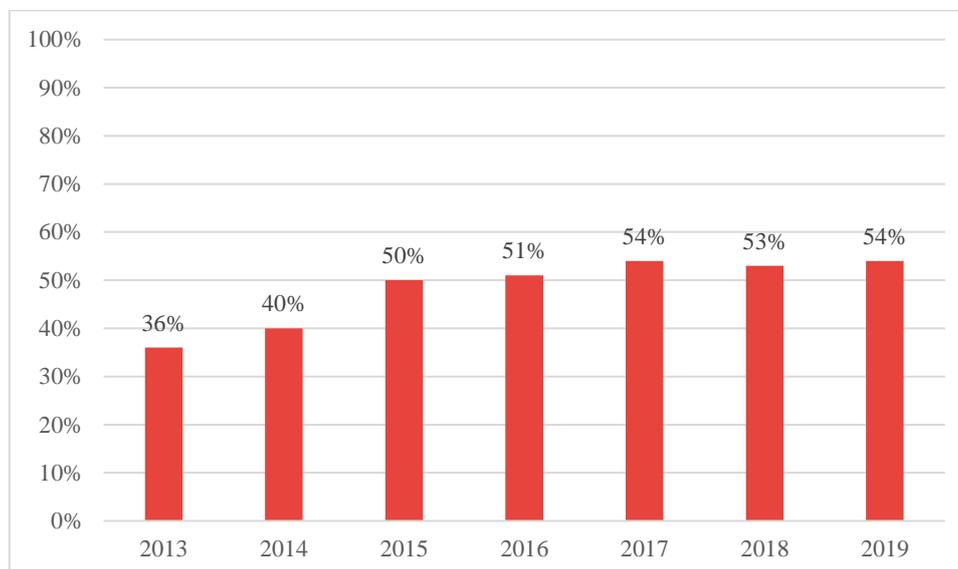
<sup>111</sup> En conséquence, une carte interactive des restrictions sanitaires a été mise en ligne par Business France, un travail complété d'un cycle spécifique de conférences numériques sectorielles et géographiques.

<sup>112</sup> À titre de référence, un taux au-delà de 80 % voire 90 % de satisfaits est considéré comme un bon score, selon un guide « Une approche renouvelée des études de satisfaction » établi par le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique.

<sup>113</sup> Business France utilise à cette fin la notion de « courant d'affaires ».

pas obtenu de commande ou conclu de contrat à la suite de l'accompagnement reçu de l'établissement public.

**Graphique n° 27 : Taux d'impact des prestations de Business France (export)**



Source : Business France, présentation Cour des comptes

Il ne peut pas être attendu que ce taux d'impact s'élève à 100 %, car une partie importante de la réussite d'une entreprise repose sur sa propre implication à mener à bien sa démarche internationale. Par ailleurs, la stagnation du taux d'impact des prestations de Business France doit être mise en regard de la nette hausse du nombre d'entreprises distinctes accompagnées en 2019 (12 428, toutes prestations confondues), contre 10 626 en 2018. Ainsi, l'incidence totale de l'action de l'établissement public est en amélioration cette année-là (après un repli en 2018, dans le contexte de réforme de la TFE). La stabilisation doit également être mise en regard avec les objectifs fixés à l'établissement public de participer à l'augmentation du nombre d'exportateurs et d'accompagner davantage de start-ups, par nature primo-exportatrices.

Néanmoins, le taux d'impact constant à 54 % apparaît relativement faible. Il est le reflet d'une marge significative de progrès pour Business France, dont l'action peut encore davantage soutenir l'activité internationale des entreprises. Les études menées auprès des clients de Business France font en particulier apparaître un besoin d'amélioration du ciblage des mises en relation organisées par Business France<sup>114</sup>, ainsi que la poursuite de l'effort de montée en compétence des équipes réalisant les prestations<sup>115</sup>. Au regard de ces constats récurrents, l'effort de mise en œuvre d'actions correctrices de Business France doit être poursuivi.

<sup>114</sup> À titre d'exemple, une entreprise a indiqué : « L'adéquation entre les profils d'entreprises et les profils d'acheteurs doit être améliorée pour avoir des contacts qui correspondent » (source : rapport d'impact 2019).

<sup>115</sup> À titre d'exemple, une entreprise a indiqué : « La qualité d'accompagnement dépend un peu trop de la qualité des équipes sur place, c'est parfois hétérogène » (source : rapport d'impact 2019).

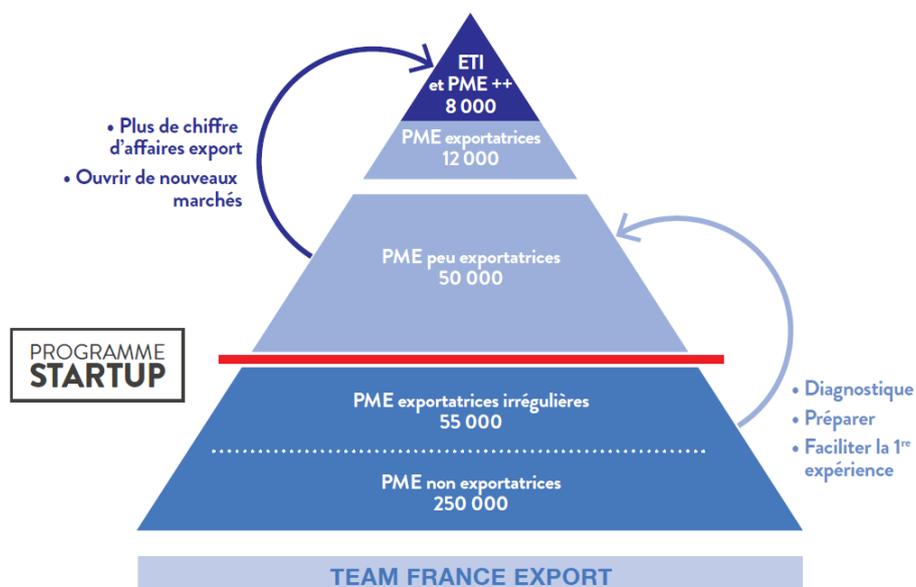
### 3.4 Une stratégie d'accompagnement et de soutien aux exportations françaises à préciser

La poursuite de l'amélioration du service rendu aux entreprises françaises par Business France et la *Team France Export* devrait s'inscrire dans le cadre d'une vision clarifiée sur les priorités d'accompagnement, en particulier géographiques. Cette réflexion, qui devrait être menée en tenant compte des offres alternatives de service aux entreprises, pourrait notamment emporter des conséquences sur les concessions de service public.

#### 3.4.1 Une stratégie d'accompagnement et d'organisation du réseau international à formaliser

L'élaboration de la stratégie nationale de soutien aux exportations et l'établissement du COM 2018-2022 se sont accompagnés de l'identification d'objectifs d'accompagnement en fonction de la dimension des entreprises et de leur stature internationale. Il a ainsi été fait le choix d'une concentration du dispositif public d'accompagnement sur les petites et moyennes entreprises (PME) et, dans une moindre mesure, des entreprises de taille intermédiaire (ETI). Par des prestations individuelles et collectives proposées à ces acteurs économiques, la tâche confiée à Business France et plus largement à la *Team France Export* est alors d'accompagner les entreprises non exportatrices ou exportatrices sur une base irrégulière à entreprendre sur une base régulière des exportations, mais aussi de soutenir les entreprises peu exportatrices pour qu'elles s'internationalisent davantage.

Schéma n° 1 : Objectifs d'accompagnement des entreprises



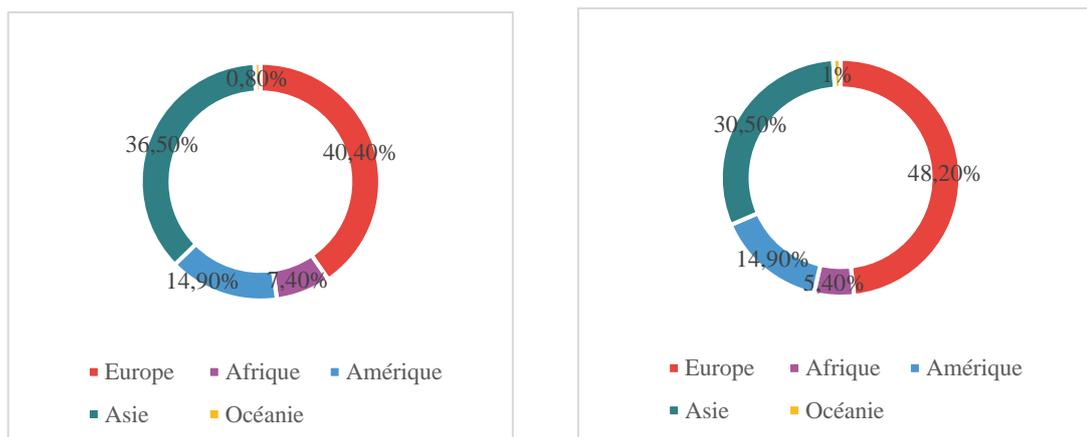
Source : Business France

Cette vision n'a néanmoins pas été assortie d'une réflexion sur les marchés d'exportation de l'économie française, actuels et futurs, ainsi que sur les priorités

géographiques de destination des flux d'exportation. La démarche de programmation existante, de court terme, vise principalement à coordonner la projection des entreprises françaises à l'occasion d'événements internationaux. Ainsi, le « programme France export », élaboré chaque année avec les organisations professionnelles, les ministères de tutelle et les partenaires de la TFE tend à définir les événements retenus pour l'accompagnement des entreprises (entre 450 et 600 pavillons France et missions de mises en relation), correspondant à autant de priorités géographiques et sectorielles<sup>116</sup>.

En l'absence de cette vision stratégique, qui ferait le trait d'union entre le tissu économique français et ses débouchés internationaux, le réseau de Business France a principalement consisté en la fermeture de bureaux à faible activité. Sous l'effet également des objectifs d'augmentation des prestations individuelles et collectives fixés par le COM 2018-2022, cette situation implique en pratique que l'accompagnement de Business France soit particulièrement tourné vers le marché européen. Si une telle orientation n'est pas incohérente avec les flux commerciaux actuels de la France<sup>117</sup>, elle ne soutient pas la conquête française de parts marchés extra-européens qui peuvent pourtant être plus dynamiques que le marché européen<sup>118</sup>.

**Graphique n° 28 : Répartition du chiffre d'affaires par zone géographique hors VIE en 2015 et en 2019**



Source : Cour des comptes, à partir de données Business France

Dès lors, la Cour considère qu'une réflexion devrait être menée par Business France, en étroite liaison avec les administrations conduisant la diplomatie économique de la France (ministères chargés de l'économie et des affaires étrangères) et les autres acteurs de la *Team*

<sup>116</sup> En 2018 et 2019, plus de 60 % des entreprises projetées ont inscrit leurs actions Export dans ce cadre de priorités.

<sup>117</sup> Business France souligne à cet égard que la part des entreprises accompagnées vers l'Europe par Business France est inférieure à la part des exportations françaises vers l'Union européenne (de l'ordre de 60 %). Par ailleurs, les chiffres d'accompagnement vers l'Europe prennent en compte les actions menées par Business France à l'occasion des salons à vocation mondiale qui se tiennent en Allemagne et dans d'autres pays européens.

<sup>118</sup> Le marché européen peut néanmoins servir de première étape pour un parcours d'internationalisation des entreprises françaises.

*France Export* sur les principaux objectifs sectoriels et géographiques de soutien aux exportations françaises. Cette démarche devrait aboutir à l'élaboration d'une stratégie explicite d'accompagnement de l'internationalisation des entreprises. Le réseau international de Business France, en lien avec les implantations des chambres de commerce françaises à l'étranger, devrait consécutivement être révisé à l'aune de cette nouvelle stratégie nationale.

**Recommandation n° 5. Formaliser et présenter au conseil d'administration les priorités sectorielles et géographiques pour le développement de l'activité export de Business France, en cohérence avec la stratégie de soutien des exportations françaises définie par le Gouvernement.**

Cette démarche pourra utilement s'appuyer sur les travaux cartographiques menés par la direction générale du Trésor afin de déterminer les stratégies potentiellement porteuses sur le long terme. Ainsi, l'utilisation complémentaire de cet outil cartographique (« Poesie ») et des analyses dont dispose Business France pourrait permettre d'enrichir la stratégie export.

### 3.4.2 Un volume et une qualité de service à retrouver dans les zones où le service public est concédé depuis 2019

Au terme de l'année 2019, la Cour constate que le recours aux concessions de service public (CSP) s'est traduit par une baisse du volume et de la qualité de service public rendu aux entreprises. Les rapports d'exécution de service public au titre de 2019 remis à Business France témoignent en particulier de la faiblesse de l'activité des concessionnaires. Alors que les cibles fixées dans le cadre des CSP s'établissaient en deçà de l'activité de Business France avant qu'elle ne soit concédée, elles n'ont pas été atteintes. En moyenne, dans l'ensemble des six concessions, le taux d'exécution des objectifs s'établit ainsi à 80,4 %.

**Tableau n° 8 : Service rendu dans le cadre des concessions de service public**

<i>Localisation</i>	Concessionnaire	Nombre d'entreprises accompagnées	
		Objectifs 2019	Exécution 2019
<i>Belgique</i>	CCI France Belgique	112	80 (71,4 %)
<i>Hongrie</i>	CCI France Hongrie	28	28 (100 %)
<i>Maroc</i>	Chambre française du commerce et d'industrie du Maroc	109	82 (75,2 %)
<i>Norvège</i>	Chambre de commerce franco-norvégienne	48	38 (79,2 %)
<i>Philippines</i>	CCI France Philippines	7	15 (214,3 %)
<i>Singapour</i>	French Chamber of Commerce in Singapore	100	82 (82 %)

Localisation	Concessionnaire	Nombre d'entreprises accompagnées	
		Objectifs 2019	Exécution 2019
<b>TOTAL</b>	/	404	325 (80,4 %)

Source : Business France

Par ailleurs, la géographie retenue pour confier l'exécution du service public d'accompagnement des entreprises à un tiers n'apparaît pas cohérente avec la carte des intérêts économiques de la France. Certes, le retrait de Business France de Hongrie, de Norvège et des Philippines peut se justifier par la faiblesse de l'activité de l'établissement public dans ces pays. L'implantation ancienne de la chambre française de commerce et d'industrie du Maroc dans le tissu économique marocain pourrait également justifier qu'une mission de service public lui soit concédée. En revanche, l'abandon de la mission d'accompagnement des entreprises par l'établissement public en Belgique, 5<sup>ème</sup> partenaire commercial de la France, et à Singapour, centre névralgique de l'Asie du Sud-est, n'apparaît pas cohérent avec l'objectif de soutien aux exportations françaises<sup>119</sup>.

Dès lors, au regard de la durée triennale des concessions de service public (2019, 2020, 2021), il conviendra de réexaminer en 2021<sup>120</sup> l'opportunité du dispositif de concession de service public et, si la méthode était maintenue, d'en revoir la géographie d'implantation. La présence de l'établissement public à l'étranger devrait répondre à un double impératif d'accompagnement des entreprises sur les marchés actuels des exportateurs français mais aussi sur les marchés qui peuvent constituer à moyen terme des relais de croissance. Le maintien de la concession ou, au contraire, la reprise d'activité en régie par Business France devrait être envisagée à l'aune de ces deux critères.

**Recommandation n° 6. Réaliser un bilan complet des concessions de service public avant de procéder à de nouveaux appels d'offre.**

<sup>119</sup> Avant la concession de service public, les deux bureaux comptaient d'ailleurs un total de 28 agents.

<sup>120</sup> Les rapports d'exécution de la concession au titre de 2020 devraient être remis en février 2021.

---

## CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

---

*En l'absence d'une ligne stratégique bien identifiée sur la priorisation des objectifs assignés à Business France (soutien aux exportations, attractivité des investissements étrangers, communication), la lecture d'ensemble des résultats de l'établissement public n'est pas aisée.*

*D'abord, les progrès observés en matière de gestion de l'établissement ne prennent leur sens que dans le service effectivement rendu aux entreprises. À cet égard, l'accompagnement des entreprises françaises dans leurs parcours d'exportations a progressé dans le cadre de la Team France Export. Il convient néanmoins, pour Business France, ses tutelles et ses partenaires au sein de la TFE, de consolider et de simplifier le réseau existant. Il paraît également nécessaire de renforcer la dynamique de collaboration entre les régions et le reste de la TFE, mais aussi d'intégrer davantage Bpifrance à cette équipe nationale d'accompagnement de l'internationalisation des entreprises. Il importe enfin de poursuivre le rapprochement du réseau des conseillers internationaux des CCI avec celui de Business France afin de préparer leur passage sous une entité et une chaîne hiérarchique communes à moyen terme.*

*Ensuite, la Cour note que, devant l'ampleur du chantier de la Team France Export, les autres missions confiées à Business France ont été moins développées. La promotion de la France et l'attractivité semblent ainsi avoir été à l'écart de la profonde réflexion stratégique de l'établissement public. Des annonces ont cependant été faites récemment au sujet de la TFI, qui laissent penser qu'elle pourrait bientôt voir le jour. Néanmoins, la forte concurrence entre régions en matière d'accueil d'IDE conduit à penser que ce projet ne trouvera pas auprès d'elles le même accueil que celui qui fut réservé à la TFE.*

*Par ailleurs, la performance globale et financière de Business France apparaît en amélioration. Les cibles du contrat d'objectifs et de moyens 2018-2022 ont été dans l'ensemble atteintes et, pour plusieurs d'entre elles, dépassées. Celles-ci étaient, certes, peu ambitieuses pour les deux premières années du COM. Leur (sur)exécution témoigne néanmoins des efforts déployés par Business France pour améliorer sa profitabilité. Ainsi, en dépit de la baisse continue de la subvention pour charge de service public, les résultats financiers sont en augmentation grâce au dynamisme des recettes, tirées par le recours croissant au volontariat international en entreprises.*

*Du point de vue du service rendu aux entreprises, si les clients de l'établissement sont dans l'ensemble satisfaits de la prestation dont ils bénéficient, l'impact économique et social des actions de Business France peut être renforcé.*

*Enfin, la question de la stratégie de l'opérateur nécessiterait également d'être précisée. Son réseau devrait être mieux adapté aux évolutions des marchés d'exportation actuels et futurs et moins orienté sur l'Union européenne, espace aux marchés déjà mûres. Des objectifs sectoriels et géographiques pourraient ainsi être assignés à Business France, en concertation avec les tutelles de l'établissement et l'ensemble des acteurs de la TFE. Cette réflexion devrait également s'appuyer sur une évaluation des concessions de service public et notamment de leur géographie avant de procéder à de nouveaux appels d'offre.*

---

## ANNEXES

Annexe n° 1. Résultats 2015 à 2017 des indicateurs du COP .....	101
Annexe n° 2. Typologie des marchés conclus par Business France .....	102
Annexe n° 3. Analyse d'un échantillon de marchés conclus par Business France .....	104
Annexe n° 4. Analyse financière des postes de bilan de Business France .....	108
Annexe n° 5. Résultats 2018 et 2019 des indicateurs du COM .....	113
Annexe n° 6. Historique des présidents et directeurs de Business France .....	120
Annexe n° 7. Exemple de carte zonale de Business France (zone Méditerranée Est) .....	121

## Annexe n° 1. Résultats 2015 à 2017 des indicateurs du COP

METIER	N°	INDICATEUR COP 2015-2017	Objectifs cibles COP			Résultats COP		
			2015	2016	2017	2015	2016	2017
EXPORT	1	Nb de nouveaux courants d'affaires réalisés par les PME et ETI bénéficiaires de prestations individuelles, collectives ou utilisatrices du V.I.E	3 600	3 700	3 800	4 798	4 447	5 276
	2	Nb de PME et ETI distinctes par an bénéficiaires de prestations individuelles, collectives ou utilisatrices du V.I.E chaque année	9 400	9 400	10 230	9 613	9 993	11 039
	3	Nb d'ETI et de PME de croissance distinctes bénéficiant d'un suivi personnalisé et ayant activé leur plan d'action à l'international	650	850	1 000	707	1 101	1 571
	4	Taux de courants d'affaires réalisé sur le nb de TPE et PME accompagnées dans le cadre de la convention signée le 11/03/2015 entre CCI de France et Business France	NA	33%	33%	NA	54%	51%
	5	Nb de V.I.E en poste au 31/12	8 800	9 200	9 600	9 005	9 572	10 112
	5bis	dont au sein de PME & ETI	3 600	3 800	3 900	3 975	4 234	4 370
INVEST	6	Nb de projets d'investissements détectés par l'Agence, communiqués aux territoires en vue d'une implantation	1 200	1 400	1 500	1 333	1 553	1 761
	6bis	dont part des projets dans les segments prioritaires	50%	50%	50%	69%	81%	80%
	7	Nb de projets d'investissements étrangers aboutis en France accompagnés par l'Agence	400	450	500	451	539	677
	7bis	dont projets aboutis dans un cœur de cible constitué de projets de R&D, de QG européens, de production, de logistique	160	180	200	220	275	296
	8	Nb d'emplois prévisionnels en France créés ou maintenus par les projets d'investissements étrangers aboutis en France accompagnés par l'Agence	12 500	14 000	15 500	14 168	16 708	19 947
IMAGE FRANCE	9	Part des prescripteurs et agents d'influence sensibilisés à l'attractivité économique	NA	70%	75%	60%	74%	76%
GESTION, EFFICACITE & SYNERGIES	12	Taux de couverture des charges de l'Agence par ses ressources propres	41%	42%	43%	45,9%	49,6%	52,3%
	13	Evolution du montant de la subvention publique de l'Etat par opération d'internationalisation d'entreprise (courants d'affaires et investissements)	< -2%	< -2,5%	< -3%	-29,3%	0,6%	-16,3%
	14	Part des entreprises clientes recommandant Business France à d'autres entreprises	60%	60%	60%	65%	66%	70%
	15	Part des entreprises étrangères implantées en France avec le concours de l'agence ayant recours aux services export de l'agence	NA	> Réalisé N-1	> Réalisé N-1	1%	3,8%	6,8%

## Annexe n° 2. Typologie des marchés conclus par Business France

Au cours de la période sous revue (2015-2019), Business France a conclu 372 marchés pour un montant total de 194,3 M€. Les marchés à procédure adaptée et les appels d'offres constituent l'extrême majorité de ces marchés avec un total de 368 procédures (201 marchés à procédure adaptée et 167 appels d'offres).

Cependant, il est à noter que Business France a eu recours à des procédures moins habituelles, à l'image de la procédure concurrentielle avec négociation, qui a été retenue afin de retenir le prestataire en charge de la gestion et de la couverture assurantielle du régime de protection sociale complémentaire des personnels de Business France et du dialogue compétitif, modalité choisie pour sélectionner le prestataire en charge de l'optimisation de l'infrastructure informatique de l'agence.

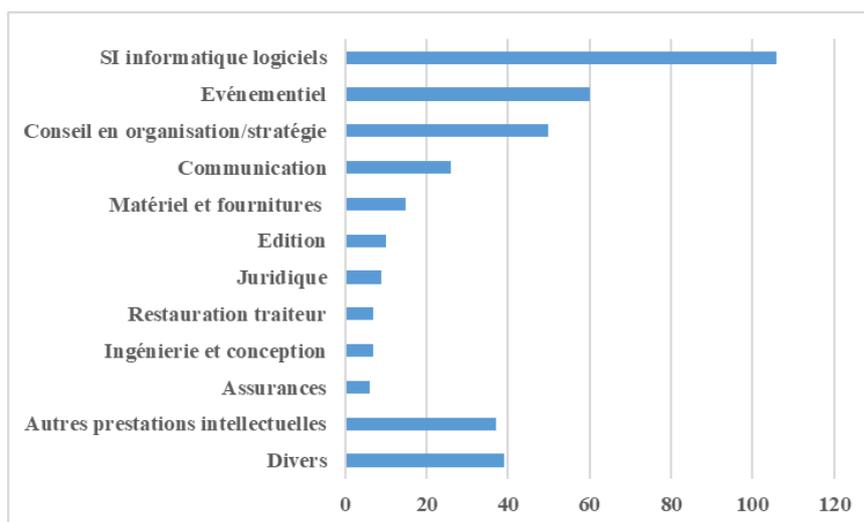
**Tableau n° 9 : Ventilation des marchés conclus par Business France par type de procédure**

<b>Procédure</b>	<b>Nombre</b>	<b>Montant total</b>
Appel d'offres	167	157 505 648 €
Marché à procédure adaptée	201	20 093 491 €
Procédure Concurrentielle avec Négociation	1	15 000 000 €
Concession	2	920 000 €
Dialogue compétitif	1	800 000 €
<b>Total général</b>	<b>372</b>	<b>194 319 139 €</b>

*Source : Business France, traitement Cour des comptes*

Le secteur des systèmes d'information, de l'informatique et des solutions logicielles constitue le premier des secteurs en termes de nombre de marchés conclus sur la période, ce qui semble cohérent au vu de l'importance prise par ces sujets dans le cadre de la fusion mais aussi de la nouvelle stratégie de l'établissement, qui repose beaucoup sur le développement de nouveaux outils numériques.

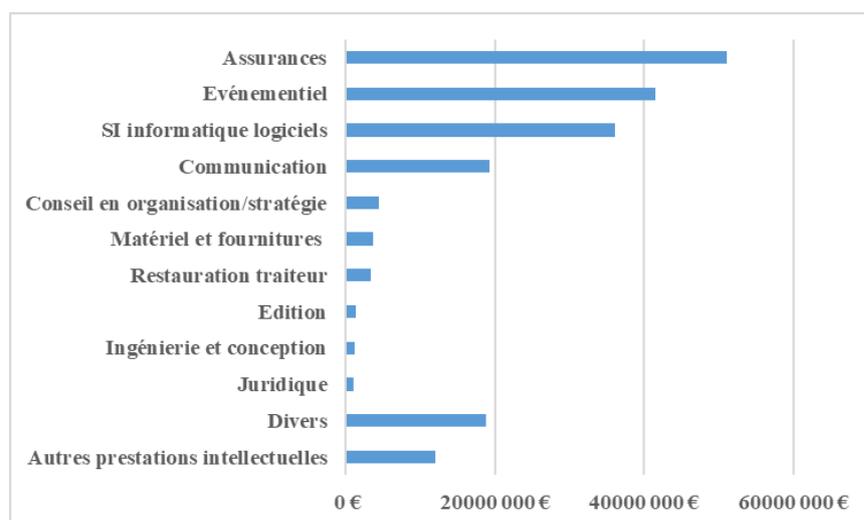
L'événementiel et la communication constituent deux autres domaines dans lesquels Business France a particulièrement recours à des prestataires extérieurs, ce qui s'explique à la fois par l'activité d'organisation de salons de l'établissement ainsi que par l'importance prise par le fait de faire connaître son offre aux entreprises qui pourraient être intéressées par le fait d'y recourir.

**Graphique n° 29 : Nombre de marchés conclus par Business France par nature des prestations**

Source : Cour des comptes, à partir de données de Business France

Ces ordres de grandeur se retrouvent lorsque l'on examine les montants engagés par type de prestations. L'événementiel représente à lui seul plus de 41 M€ soit 21 % du montant total tous marchés confondus. La communication compte pour 10 % de ce montant total avec un ensemble de marchés conclus pour près de 20 M€. Enfin, l'opérateur a engagé plus de 36 M€ au titre du paiement des prestations de fourniture de solutions informatiques ou logicielles et de missions de conseil en systèmes d'information, ce qui représente 18,5 % du total engagé par Business France au titre des marchés publics conclus entre 2015 et 2019.

L'importance prise, en valeur, par les prestations liées au secteur assurantiel (51 M€ soit 26 % du montant total engagé) est essentiellement liée à deux contrats majeurs, le premier ayant permis de désigner la mutuelle des salariés de l'établissement pour un montant de 15 M€ et le second de retenir le prestataire en charge des prestations de services d'assurance pour les VIE affectés à l'étranger pour un montant de 36 M€.

**Graphique n° 30 : Montant des marchés conclus par Business France par nature des prestations**

Source : Business France, traitement Cour des comptes.

### Annexe n° 3. Analyse d'un échantillon de marchés conclus par Business France

La Cour a procédé à l'examen de quinze appels d'offres ouverts et marchés négociés et de quinze marchés à procédure adaptée (MAPA) qu'ils ont sélectionnés aléatoirement.

#### Critères de pondération des offres

Dans la procédure concurrentielle avec négociation<sup>121</sup> pour une prestation de frais de santé, de prévoyance et d'assistance rapatriement, les critères de pondération des offres n'ont été que partiellement explicités dans le règlement de la consultation (critère n°2 Qualité des services et critère n°3 Pilotage du régime). Les sous-critères relatifs à ces deux critères n'ont pas été pondérés dans le règlement de la consultation. Au regard des notes reçues par les deux soumissionnaires, l'absence de pondération précise n'a toutefois pas porté préjudice à l'un de ces deux acteurs économiques.

La prestation de services liée au service d'assurance des volontaires internationaux affectés à l'étranger, qui a fait l'objet d'un appel d'offres ouvert<sup>122</sup>, a été analysée à l'aune de trois critères, dont les deux<sup>123</sup> ne concernant pas le prix ne disposaient d'aucun sous critère de pondération. En outre, sur ces deux critères, les deux offres reçues ont reçu des notes soit de 20/20, soit de 19/20. L'absence de sous-critère de pondération peut expliquer la difficulté à positionner ces deux offres en regard du cahier des charges. L'un des acteurs économiques a donc été écarté sur la seule base du prix.

La procédure de MAPA ayant conduit à la reconduction d'un prestataire dans le domaine des systèmes d'information des ressources humaines<sup>124</sup> (tierce maintenance applicative) repose sur une différence de notation de 0,6 %. Le détail du procès-verbal de la commission d'appels d'offres ne permet pas d'identifier précisément les motifs de cet écart de notation et ce d'autant que la prestation retenue coûtait plus de 20 % plus cher que la deuxième offre.

La mise en concurrence par appel d'offres ouvert portant sur un marché visant des prestations de création, exécution, impression, routage, expédition et rédaction de documents promotionnels, pour un montant prévisionnel de 3 M€ HT, présente également une irrégularité. Si la règle de calcul de la note sur le critère de prix, prévue par le règlement de la consultation<sup>125</sup>, avait été appliquée, la société attributaire du marché n'aurait pas été Sphère publique mais Atoll Grafikmente<sup>126</sup>.

#### Obligations de publicité et « sourcing »

Aucun des appels d'offres étudiés n'a fait l'objet d'une publication au BOAMP, contribuant sans doute à expliquer le faible volume de candidatures pour ce qui concerne

---

<sup>121</sup> JOUE 2018/S 117-265875

<sup>122</sup> JOUE 2016/S 184-330867

<sup>123</sup> Valeur technique de l'offre et modalités de gestion et services associés

<sup>124</sup> ICRHnet

<sup>125</sup> Note sur le critère prix = (montant de la meilleure offre acceptable / montant de l'offre du candidat). Puis application du coefficient de pondération.

<sup>126</sup> L'écart de -0,28 points en défaveur d'Atoll Grafikmente serait alors corrigé par un écart de +0,08 points en sa faveur.

notamment des prestations traditionnelles et récurrentes pour lesquelles les entreprises concernées consultent peu le journal officiel de l'Union européenne.

Un appel d'offres ouvert<sup>127</sup> pour une prestation d'exécution et de mise en page n'a suscité que deux candidatures dont une jugée irrégulière. Cette prestation, consistant en la mise en page de supports de communication opérationnels, institutionnels et fonctionnels (catalogues, plaquettes, flyers...) semblait en effet pouvoir être susceptible d'intéresser un plus grand nombre d'acteurs.

Dans l'appel d'offres ouvert<sup>128</sup> pour une prestation d'aménagement de pavillons sur les salons au Maroc et en Algérie, deux candidatures ont été reçues, dont les prix varient presque du simple au triple. En l'absence d'une mise en concurrence plus large, il est impossible à l'agence d'identifier d'éventuels tarifs anormalement bas.

Une seule entreprise a présenté une offre dans le cadre d'un appel d'offres ouvert relatif à la fourniture de matériel bureautique informatique<sup>129</sup>, en dépit du caractère classique de ce marché de bureautique (fourniture d'ordinateurs de marque Dell).

Business France a, pour une prestation de pose de moquette<sup>130</sup>, consulté directement trois entreprises, dont une était déjà connue de l'établissement et deux autres qui auraient été choisies à l'issue d'une phase de *sourcing*. En dépit du caractère classique et habituel d'une telle prestation, seul le prestataire connu de l'établissement a déposé une offre, démontrant la faiblesse du *sourcing*. Les délais de consultation étaient en outre très brefs, l'envoi de la consultation des entreprises aurait eu lieu le 25 octobre 2019 pour une visite obligatoire du site le 8 novembre 2019, ne laissant que deux semaines aux entreprises pour s'y préparer. Seule l'entreprise connue de Business France a en effet visité le site.

Un marché à procédure adaptée<sup>131</sup> permettant à Business France de bénéficier de solutions et d'expertise sur l'outil SAP n'a suscité que deux candidatures dont une jugée irrégulière. Cette prestation, consistant en la mise en page de supports de communication opérationnels, institutionnels et fonctionnels (catalogues, plaquettes, flyers...) semblait en effet pouvoir être susceptible d'intéresser un plus grand nombre d'acteurs.

Dans le cadre d'un MAPA portant sur une prestation d'une durée de un mois d'assistance à maîtrise d'ouvrage dans le cadre de la mise en œuvre du décret GBCP, en amont de travaux d'évolution du système d'information de Business France<sup>132</sup>, deux prestataires seulement ont été contactés. Ces derniers n'ont par ailleurs disposé que de moins d'une semaine pour soumettre une offre. Seul l'un de ces prestataires a effectivement soumis une offre dans les délais impartis. Pour autant, la nature de cette prestation ne semblait pas présenter de caractère d'urgence.

---

<sup>127</sup> JOUE 2017/S 108-218492

<sup>128</sup> JOUE 2016/S 200-361829

<sup>129</sup> JOUE 2015/S 162-296594

<sup>130</sup> Fourniture de pose de moquette Paris – CAO du 21 novembre 2019.

<sup>131</sup> Infogérance SAP

<sup>132</sup> Bearing Point

Il ne semble pas y avoir eu de publicité pour une prestation d'adaptation de leur environnement informatique au prélèvement à la source<sup>133</sup>. Business France a ainsi consulté deux entreprises, toutes deux déjà connues de l'organisme, mais n'a réalisé aucun *sourcing* complémentaire et n'a pas porté cette mission à la connaissance d'un panel plus large de répondants éventuels.

Une consultation a été transmise à trois candidats, portant sur une prestation de réponse à des questions portant sur la TVA et la fiscalité directe en provenance de la direction des affaires juridiques et de l'agent comptable et sur l'assistance à Business France en cas de contentieux et de contrôle fiscal<sup>134</sup>. Deux ont été choisis car ils avaient participé à la précédente consultation (ce qui inclut le titulaire du précédent marché et un dernier a été choisi après un « benchmark » du département achats. Seuls les deux premiers ont présenté une offre, attestant des faibles leviers dont Business France disposait pour évaluer réellement les performances comparées des répondants.

Le délai de 8 jours laissé aux entreprises dans le cadre de la prestation de création de nom pour le futur site internet « centre de ressources unique » de Business France<sup>135</sup> est très court et n'a sans doute pas permis à certaines entreprises potentiellement intéressées de répondre.

#### Réponses aux candidats évincés

Pour l'ensemble des marchés examinés, les candidats non retenus ayant formulé des offres régulières et répondant au cahier des charges, n'ont pas bénéficié d'une explication quant aux motifs de leur non-sélection. La formule suivante a systématiquement utilisée : « *Votre offre a été examinée avec attention mais malgré son intérêt, la commission des appels d'offres de Business France a décidé, en dernière analyse, de ne pas retenir vos propositions* », à l'exception des candidats évincés lors de la première phase d'une procédure concurrentielle avec négociation. Les candidats non retenus à l'issue de la première phase de sélection ont reçu la réponse suivante : « *Nous sommes toutefois au regret de vous annoncer que votre réponse n'a pas été retenue* ». Pour ce qui concerne la seconde phase de sélection de cette procédure, la formulation usuelle a été reprise.

En ce qui concerne un marché portant sur la refonte du système d'information de Business France<sup>136</sup>, il a été constaté l'absence de preuve d'envoi d'un courrier aux candidats non retenus mais ayant présenté des offres régulières.

#### Procédures de passation

Le marché ayant pour objet l'organisation d'événements internes et externes et pour lequel l'acte d'engagement a été signé le 27 mai 2016 par la directrice de Procom portait sur un montant dépassant l'autorisation accordée à cette personne par la délégation de signature dont elle bénéficiait et qui était datée du 1<sup>er</sup> février 2016. En effet, cette dernière n'était autorisée qu'à signer des contrats d'un montant inférieur à 90 000 € HT alors que le montant prévisionnel de ce marché était estimé à 207 000 € HT et s'est établi à 154 185 € HT. La signature d'un contrat sans disposer d'une délégation de signature correspondante constitue une infraction au

<sup>133</sup> Mise en place du prélèvement à la source (MOE, MOA) – CAO du 19 juin 2018

<sup>134</sup> Assistance fiscale – CAO du 27 novembre 2018

<sup>135</sup> Naming – CAO du 25 janvier 2017

<sup>136</sup> JOUE 2017/S 152-316063

titre de l'article L.313-3 du code des juridictions financières et est passible d'une sanction au titre de l'article L.313-1 du code des juridictions financières.

Dans la procédure d'appel d'offre ouvert<sup>137</sup> pour une prestation de refonte du SI décisionnel de Business France, la date limite de réception des offres, initialement fixée au 18 septembre 2017 a été décalée au 25 septembre 2017 par le biais d'un avis rectificatif publié au JOUE du 20 septembre 2017, à une date postérieure à la date initiale de clôture.

L'opération « *Stand building French pavillons on food and wine exhibitions in Asia* », qui a fait l'objet d'un appel d'offres ouvert<sup>138</sup> a donné lieu à un acte d'engagement signé de la directrice générale de Business France mais non daté.

Un marché ayant pour objet la fourniture, la configuration et la livraison d'équipements informatiques<sup>139</sup> n'avait pas donné lieu à une publication au JOUE de son avis d'attribution. À la suite d'un courriel daté du 29 juillet 2020 s'enquérant de l'existence de cette pièce, une preuve de publication a été transmise, attestant d'une publication en date du 30 juillet 2020. Un marché ayant pour objet l'aménagement de pavillons France en Afrique du Nord<sup>140</sup> n'a pas fait l'objet d'une publication de son avis d'attribution.

Une erreur a été constatée dans l'acte engageant les deux parties dans le cadre d'une prestation intitulée « *Recherche d'informations très ciblée* ». Le prix n'est pas le même selon qu'il est exprimé en chiffres (27 300 €) ou en lettres (30 000 €). Le descriptif de la prestation, aussi flou que large, ne permet en outre pas aux acteurs potentiellement concernés de savoir qu'ils pourraient déposer une réponse.

Pour un MAPA concernant des prestations de collecte de papier, carton, verre, dans le cadre de points de collecte sécurisés<sup>141</sup>, la date de signature de l'acte d'engagement, le 19 juillet 2016, est postérieure à la date de début de la prestation, fixée au 1<sup>er</sup> juillet 2016.

Par ailleurs, les publications des avis d'attribution des appels d'offres interviennent en moyenne 108 jours après la date de signature de l'acte d'engagement. Or, pour les marchés dépassant les seuils européens, ce délai ne doit pas dépasser 30 jours, en application de l'article R.2183-1 du code de la commande publique. Sur les 15 dossiers analysés par la Cour, seuls trois ont fait l'objet d'une publication de l'avis d'attribution respectant ce délai.

---

<sup>137</sup> JOUE 2017/S 152-316063 et JOUE 2017/S 180-369732

<sup>138</sup> JOUE 2016/S 102-182793

<sup>139</sup> JOUE 2019/S 094-226594

<sup>140</sup> JOUE 2016/S 200-361829

<sup>141</sup> La corbeille bleue

## Annexe n° 4. Analyse financière des postes de bilan de Business France

### 1. Le passif est principalement constitué des fonds propres et des dettes financières

#### 1.1. Des fonds propres satisfaisants

Les fonds propres se sont légèrement consolidés entre 2015 et 2019 (+ 4 %), essentiellement à la suite en 2019 d'une subvention à hauteur de 3,3 M€ en provenance du fonds de transformation de l'action publique (FTAP). Elle vise à financer la modernisation des outils numériques de Business France, dans le cadre de la réforme du dispositif d'accompagnement des PME et ETI françaises à l'international et des projets d'investissement étrangers en France<sup>142</sup>. Ce projet, d'un montant estimé à 10,1 M€ et financé à 60 % par l'État, comprend trois volets : l'élargissement à l'ensemble des partenaires de la « Team France » Export et Invest du nouvel outil de gestion de base des données, la conception et le développement du nouvel outil « plateforme numérique des solutions », et un enrichissement de la plateforme existante pour l'Invest de soumission des projets aux régions.

Le rehaussement des fonds propres à compter de 2018 est également dû aux bénéfices dégagés par Business France, qui ont été affectés en report à nouveau. Les réserves, d'un montant confortable de 87,5 M€, sont restées inchangées.

Tableau n° 10 : Postes des fonds propres entre 2015 et 2019 (en k€)

	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Financement de l'actif par l'État</i>	5 466	6 323	6 299	6 275	6 252
<i>Financement de l'actif par des tiers</i>	881	-	-	-	3 327
<i>Réserves</i>	87 548	87 548	87 548	87 548	87 548
<i>Report à nouveau</i>	11 825	15 414	15 050	13 289	12 535
<i>Résultat de l'exercice</i>	3 589	- 364	- 1 761	1 529	4 065
<b><i>Fonds propres</i></b>	<b>109 309</b>	<b>108 921</b>	<b>107 136</b>	<b>108 641</b>	<b>113 727</b>

Source : Business France

#### 1.2. Les litiges en cours influent sur les provisions pour risques et charges

Les provisions pour risques et charges ont considérablement augmenté, en raison des provisions pour charges qui ont explosé entre 2015 et 2019 (de 6,8 M€ à 21,9 M€). Elles sont

<sup>142</sup> Business France a signé une convention le 12 décembre 2019 avec la secrétaire générale du ministère de l'économie et des finances, la directrice du budget, et le délégué interministériel à la transformation publique.

constituées des indemnités de départ à la retraite (6 M€ en 2019), de celles relatives au compte épargne temps (constituées à compter de 2016, d'un montant de 3,9 M€ en 2019), et surtout des autres charges (11,3 M€ en 2019). Ces dernières ont été comptabilisées dans le cadre des indemnités de fin de fonctions dues en cas de rupture du contrat de travail (2,6 M€), de la prime exceptionnelle pour le pouvoir d'achat mise en place fin 2018 (0,2 M€), et à la suite de contrôles diligentés par l'URSSAF (5,1 M€) et par l'inspection du travail (3,4 M€). En effet, Business France a d'une part fait l'objet d'un contrôle URSSAF datant de 2013 et dont l'affaire est pendante, Business France ayant interjeté appel devant la Cour d'appel de Paris en contestation du jugement rendu par le tribunal des affaires de sécurité sociale rendu en août 2016. L'URSSAF a en outre lancé début 2019 un second contrôle pour les années 2016 à 2018. Un litige oppose d'autre part Business France à l'inspection du travail au sujet de manquements relevés en juin 2017 en matière d'organisation du temps de travail et de suivi des durées du travail.

**Tableau n° 11 : Postes des provisions entre 2015 et 2019 (en M€)**

	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Provisions pour risques</i>	3 497	2 142	1 723	1 426	848
<i>Provisions pour charges</i>	6 778	10 663	13 905	18 008	21 876
<b><i>Provisions pour risques et charges</i></b>	<b>10 275</b>	<b>12 806</b>	<b>15 627</b>	<b>19 434</b>	<b>22 724</b>

Source : Business France

### 1.3. Des dettes financières et non financières contenues

Le montant des dettes oscille assez peu entre 2015 et 2019 (+ 3 %), hormis en 2016 où les dettes non financières se sont écroulées. Elles sont passées de 27,6 M€ à 9,4 M€, en raison d'une diminution des dettes liées aux conventions signées.

Les dettes financières, qui constituent la majeure partie des dettes (81,6 M€ en 2019, soit 63 %) représentent les garanties déposées obligatoirement par les entreprises lors de la signature d'un contrat de VIE (variable selon la nature du contrat). Les échéances de ces dépôts n'excèdent pas deux ans, durée maximale d'un contrat VIE.

**Tableau n° 12 : Postes des dettes (financières et non financières) entre 2015 et 2019**

	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Dettes financières diverses</i>	65 300	69 997	75 733	79 646	81 614
<i>Dettes fournisseurs et comptes rattachés</i>	11 782	15 860	16 381	10 367	12 915
<i>Dettes fiscales et sociales</i>	24 600	22 468	23 193	25 124	25 906

	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Avances et acomptes reçus</i>	1 905	2 074	1 907	1 847	1 907
<i>Autres dettes non financières</i>	27 601	9 378	10 048	13 114	9 429
<i>Produits constatés d'avance</i>	1 897	4 309	4 637	3 701	5 335
<b><i>Total dettes financières et non financières</i></b>	<b>133 085</b>	<b>124 085</b>	<b>131 898</b>	<b>133 799</b>	<b>137 106</b>

Source : Business France

## 2. Des postes d'actif marqués par une trésorerie fortement positive

### 2.1. Un léger recul des immobilisations et de l'actif circulant

D'un montant de 126,9 M€ en 2019, l'actif immobilisé a légèrement baissé sur la période sous-revue (- 3,6 %) en raison de la baisse significative des immobilisations incorporelles (- 31,3 %) dont le principal poste concerne les logiciels. Une étude approfondie a été menée courant 2018 sur l'existence et l'utilisation des logiciels informatiques, qui a conduit à la mise au rebus de nombreux programmes dont les licences étaient obsolètes, pour un montant de 10,5 M€.

Les immobilisations corporelles constituent logiquement le principal poste à l'actif (107,8 M€ en 2019). Ils ont légèrement augmenté sur la période (+ 3,7 %), mais restent contenus. Les dotations aux amortissements oscillent entre 4 M€ et 4,8 M€, entraînant un taux de vétusté global de l'ordre de 40,38 % en 2019 (contre 34,59 % en 2015) non significatif dans la mesure où il prend en compte les terrains non amortissables.

Les immobilisations financières, composées de la participation de l'employeur à l'effort de construction et de cautions inhérentes aux besoins ponctuels d'activité, restent marginales et tendent à diminuer (617 k€ en 2019).

**Tableau n° 13 : Postes de l'actif immobilisé brut entre 2015 et 2019 (en k€)**

	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Immobilisations incorporelles</i>	26 928	21 883	25 187	17 244	18 499
<i>Immobilisations corporelles</i>	103 960	105 087	107 242	106 647	107 814
<i>Immobilisations financières</i>	842	751	700	639	617
<b><i>Actif immobilisé</i></b>	<b>131 730</b>	<b>127 720</b>	<b>133 129</b>	<b>124 531</b>	<b>126 930</b>

Source : Business France

À l'instar des immobilisations, l'actif circulant a légèrement reculé entre 2015 et 2019, pour passer de 91,5 M€ à 88,8 M€ (soit - 3 %) sous l'effet des créances sur les entités publiques,

qui ont été ramenées de 16 M€ en 2015 à 5,4 M€ en 2019. Il s'agit principalement des sommes restant à percevoir au terme de plusieurs conventions conclues, dont une avec Bpifrance export (3,5 M€ en 2019) ou encore avec l'État ou les régions, ainsi que des créances fiscales.

Le principal poste de l'actif circulant correspond aux créances sur les clients (72,3 M€ en 2019), qui a progressé de 7 % en quatre ans en raison du succès rencontré par le dispositif VIE. Les créances détenues en fin d'année auprès des clients VIE<sup>143</sup> sont ainsi passés de 56,9 M€ en 2015 à 63,8 M€ en 2019. Le recouvrement des créances s'est sensiblement amélioré en 2019, grâce à une meilleure collaboration entre les services de l'ordonnateur et ceux de l'agence comptable. Les créances VIE et celles de clients résidant à l'étranger ont ainsi diminué respectivement de 2,6 M€ et 0,4 M€ en 2019 (soit – 4,5 % et – 36 %). Le taux global de recouvrement des créances s'établit ainsi à 97,64 % en 2019, soit un taux similaire à 2015 alors qu'il était tombé à 97,25 % en 2018.

Jusqu'en 2016, Business France proposait des livres à la vente et détenait ainsi un stock d'ouvrages. Ils étaient soit valorisés en fonction du coût unitaire réel de production de la page pour ceux réalisés par Business France (142 k€ en 2016), soit évalués à leur coût d'acquisition pour les ouvrages externes (52 k€ en 2016). Business a cessé cette activité marginale au cours du premier semestre 2017.

**Tableau n° 14 : Postes de l'actif circulant entre 2015 et 2019 (en M€)**

	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Stock</i>	55	194	-	-	
<i>Créances sur entités publiques</i>	16 032	7 286	6 321	7 065	5 398
<i>Créances sur les clients et comptes rattachés</i>	67 476	65 922	71 124	74 141	72 280
<i>Avances et acomptes payés</i>	248	88	477	287	465
<i>Créances sur les autres débiteurs (dont produits à recevoir)</i>	806	776	815	1 241	1 297
<i>Charges constatées d'avance</i>	6 844	8 942	8 754	8 664	9 385
<b><i>Actif circulant</i></b>	<b>91 461</b>	<b>83 208</b>	<b>87 492</b>	<b>91 397</b>	<b>88 824</b>
<i>Écarts de conversion Actif</i>	48	115	85	72	61

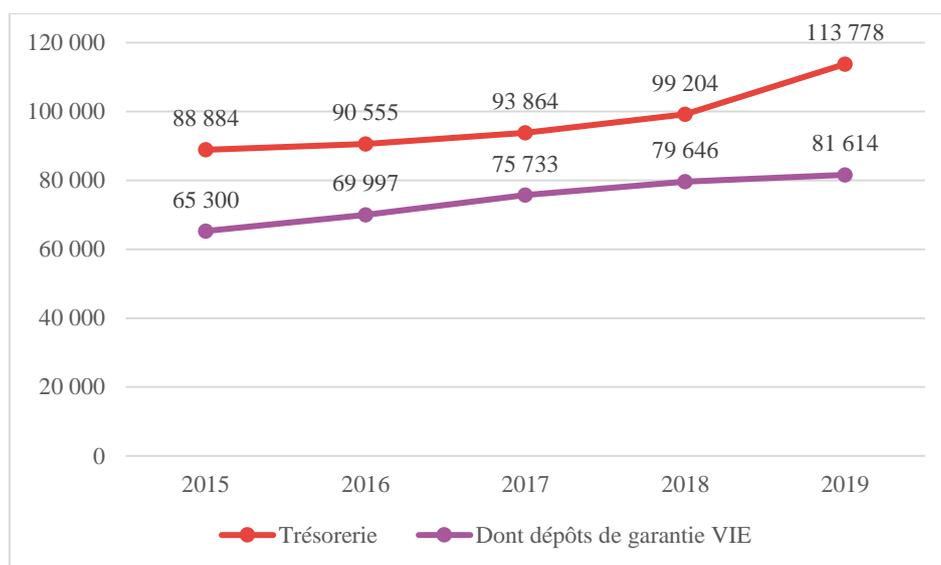
Source : Business France

<sup>143</sup> Les créances auprès des clients VIE sont suivies dans trois compte de tiers : 411300 – Clients VIE, 416300 – Clients douteux VIE, et 411302 – Clients DG VIE qui correspond aux dépôts de garantie fournis par l'entreprise. Afin de faciliter le suivi des demandes en cours auprès des clients, les dépôts de garantie VIE sont également inscrit sur le compte 468720 à l'actif (clients contrepartie DG) en plus d'être enregistrés en dettes financières diverses au passif (*pas très clair, attente note de la Direction des finances*).

## 2.2. Une trésorerie renforcée

La trésorerie, constituée de disponibilités, s'est fortement renforcée entre 2015 et 2019, passant de 88,9 M€ à 113,8 M€ (soit + 28 %), grâce à son activité globale, qui a généré des flux nets de trésorerie de l'ordre de 12,7 M€ en 2019, et en particulier sous l'effet des dépôts de garantie réalisés par les entreprises ayant souscrit à un VIE. Les investissements modestes réalisés en 2019 (2,4 M€) et la convention signée avec le FTAP (3,3 M€) ont contribué à la forte hausse des disponibilités en 2019, qui a crû de 14,6 M€ sur ce dernier exercice.

**Évolution de la trésorerie dont dépôts de garantie VIE entre 2015 et 2019 (en k€)**



Source : Business France

Dans son rapport particulier d'avril 2015 sur Ubifrance, la Cour avait alerté l'agence sur son exposition au risque lié au cours de change, qui était notamment susceptible d'entraîner des à-coups dans l'exécution du budget. Elle avait ainsi recommandé à l'organisme de « *mettre en place un instrument de couverture du risque de change, couvrant une part significative du risque* ». Business France a depuis conclu deux conventions avec la Société générale pour se couvrir des opérations réalisées en livres sterling, et avec Nat xis pour celles exécutées en dollars américains et en dollars canadiens. Depuis le 31 décembre 2017, seuls les dollars américains et canadiens sont couverts, l'évolution des cours de la livre anglaise ne rendant pas pertinente l'activation de la couverture. Les devises sont achetées après examen des offres proposées par le partenaire bancaire, et couvrent entre 60 % et 80 % des besoins annuels provisionnels.

## Annexe n° 5. Résultats 2018 et 2019 des indicateurs du COM

Axes stratégiques	Objectifs stratégiques	Objectifs-clés	Indicateurs-clés	Sous-indicateurs	Valeurs cibles d'objectifs		Résultats	
					2018	2019	2018	2019
<b>I- Réforme</b>	<b>N°1 : Mettre en place la Team France Invest/Export</b>	<b>1-I : Décliner le projet Team France Export dans les territoires en France et à l'étranger</b>	Nombre de régions dans lesquelles le projet Team France Export est décliné en France	Au global	8		11	13
				1-A : Nombre de territoires prioritaires (Territoires d'industrie et territoires d'innovation) sur lesquels un "Coach international" Team France Export référent est actif		40		66
				Au global		65		84
		<b>1-II : Décliner le projet Team France Invest dans les territoires en France</b>	Nombre de régions dans lesquelles le projet Team France Invest est décliné en France métropolitaine	Au global		13		11
				3-A : Nombre de territoires prioritaires faisant l'objet d'un accompagnement de Business France		20 socle de base 1 à 5 en intensif		92
				Au global				9413
	<b>N°2 : Mettre en place les outils numériques de la Team France Invest/Export</b>	<b>2-I : Déployer un outil de Gestion de la Relation Clients (CRM) commun aux équipes BF &amp;</b>	Nombre de PME & ETI "qualifiées", via le CRM, dans le portefeuille Team France Export des	Au global				

		<b>CCI en France</b>	Conseillers internationaux (CCI/BF), et des CAI (partenariat BPI)					
		<b>2-II : Déployer des plateformes régionales des solutions d'information et d'accompagnement des entreprises, communes aux partenaires de la Team France Export</b>	Nombre de PME & ETI ayant ouvert un compte sur l'une des plateformes régionales des solutions de la Team France Export	Au global	<b>Engagement du projet</b>	<b>Lancement du projet avril 2019. 12 plateformes régionales fin 2019</b>	<b>Oui</b>	<b>Oui</b>
<b>II- Performance</b>				Au global	<b>10 350</b>	<b>16 000</b>	<b>10 626</b>	<b>17 235</b>
				dont 6- A : Nombre de PME & ETI françaises distinctes bénéficiaires des prestations d'accompagnement à l'international (préparation et/ou projection), localisées dans les territoires prioritaires				
	<b>N°3 : Développer l'activité de Business France et de la Team France Invest/Export</b>	<b>3-I : Accompagner les PME &amp; les ETI françaises à l'international</b>	Nombre de PME & ETI françaises distinctes bénéficiaires des prestations d'accompagnement à l'international (préparation et/ou projection) réalisées par la Team France Export en France et à l'étranger.	dont 6-B : Nombre de PME & ETI françaises distinctes bénéficiaires de prestations de préparation à l'international par la Team France Export		<b>Résultat observé</b>	<b>551</b>	<b>3 750</b>

			dont 6-C : Nombre de PME & ETI françaises distinctes bénéficiaires de prestations de projection sur les marchés étrangers (export & VIE) réalisées par la Team France Export à l'étranger	10 350	10 500	10 626	10 453
			ont 6-C1 : Nombre de PME & ETI françaises distinctes bénéficiaires de prestations de projection sur les marchés étrangers (export & VIE) réalisées par Business France	10 350	10 200	10 626	10 313
			Au global	1 600	3 300	1 797	3 640
		<b>3-II : Prospecter et détecter les projets d'investisseme nts étrangers en France</b>	Nombre de projets d'investisse ments étrangers détectés et communiqué s au COSPE par Business France		60		95
			dont 7-A : Nombre de projets d'investisse ments étrangers à fort potentiel économique en termes de création d'emplois accompagnés par Business France y compris dans les territoires prioritaires (projets de création et extension à				

				plus de 80 emplois)				
	N°4 : Renforcer l'internationalisation de l'économie française	4-I : Développer les courants d'affaires à l'international des PME & ETI françaises	Taux d'impact, en termes de courants d'affaires, de l'accompagnement à l'international réalisé par la Team France Export à l'étranger (prestations Export & VIE de projection sur les marchés étrangers)	Au global	47%	47%	53%	54%
		4-II : Accompagner et favoriser la réalisation des projets d'investissements étrangers en France	Nombre de projets d'investissements étrangers aboutis en France, détectés par la Team France Invest, accompagnés par l'agence	Au global	600	1 230	683	1 475
				dont 9-A : Nombre de projets d'investissements étrangers aboutis détectés par Business France	600	1 230	683	1 462
				dont 9-B : Nombre de projets d'investissements étrangers aboutis donnant lieu à la création de plus de 80 emplois		25		63

			prévisionnels (projets de créations et extensions), y compris dans les territoires prioritaires				
4-III : Favoriser la création et le maintien de l'emploi en France par l'investissement étranger	Nombre d'emplois prévisionnels créés ou maintenus en France par les projets d'investissements étrangers aboutis, détectés par la Team France Invest et accompagnés par l'agence	Au global	[Conditionnalité : 200 COSPE par an DG Trésor à partir de 2019 et sous l'hypothèse d'un taux de transformation d'1/3]	17 000	35 000	17 060	38 771
		dont 10-A : Nombre d'emplois prévisionnels créés ou maintenus en France par les projets d'investissements étrangers aboutis détectés par Business France, y compris dans les territoires prioritaires		17 000	35 000	17 060	38 354
4-IV : Développer le dispositif du Volontariat International en Entreprise	Nombre de missions VIE au cours de l'année	Au global			16 400		16 806
		dont 11-A : Nombre de missions VIE au sein de PME & ETI au cours de l'année			6 600		6 494
4-V : Promouvoir l'image économique de la France et de ses territoires à l'international	Nombre d'opérations de promotion de l'attractivité économique de la France, de ses territoires et secteurs	Au global					75

			d'activité à fort potentiel					
<b>III- Ressources</b>	<b>N°5 : Améliorer l'efficacité de la dépense publique et contribuer aux efforts de rationalisation de l'État et de ses opérateurs à l'étranger</b>	<b>5-I : Optimiser la présence de l'agence à l'étranger</b>	Variation nette cumulée du nombre d'implantations export	Au global	-6	-9	-11	-15
		<b>5-II : Maîtriser les effectifs grâce à une meilleure organisation du soutien à l'export</b>	Schéma d'emploi cumulé (ETP)	Au global	-10	-30	-58	-87
		<b>5-III : Conduire Business France à l'équilibre financier pour assurer la pérennité de son modèle</b>	Résultat net minimal en comptabilité générale, sans retraitements (M EUR)	Au global	>1	>0,2	1,53	1,87
		<b>5-IV : Contribuer à la rationalisation des réseaux de l'État à l'étranger</b>	Masse salariale à l'étranger maximale (M EUR)	Au global	56	52	55,04	49,58
		<b>5-V : Déployer une comptabilité analytique pour mieux piloter son action</b>	Atteinte des jalons pour la mise en place d'une comptabilité analytique	Au global		Oui		Oui
		<b>5-VI : Améliorer l'efficacité du soutien public à l'internationalisation des entreprises</b>	Montant de la subvention de l'État par opération d'internationalisation d'entreprise aboutie avec le concours de Business France (investissements étrangers aboutis en France et nouveaux courants d'affaires des PME & ETI françaises)	Au global	19 600 €	19 000 €	18 445 €	17 798 €

			réalisés à l'étranger)					
--	--	--	------------------------	--	--	--	--	--

## Annexe n° 6. Historique des présidents et directeurs de Business France

<i>Dates de nomination</i>	<i>Président(e)</i>	<i>Directeur(rice) général(e)</i>
<i>30 mai 2014 (Ubifrance)</i>		Muriel Pénicaud <sup>144</sup>
<i>17 août 2015</i>	Estelle Grelier <sup>145</sup>	<i>Inchangée</i>
<i>10 juin 2016</i>	Seybah Dagoma <sup>146</sup>	<i>Inchangée</i>
<i>19 mai 2017</i>	<i>Inchangée</i>	Frédéric Kaplan (intérim) <sup>147</sup>
<i>14 septembre 2017</i>	Pascal Cagni <sup>148</sup>	Christophe Lecourtier <sup>149</sup>

*Source : Legifrance*

---

<sup>144</sup> Décret du 30 mai 2014 portant nomination de la directrice générale d'Ubifrance, Agence française pour le développement international des entreprises - Mme PÉNICAUD (Muriel)

<sup>145</sup> Décret du 17 août 2015 portant nomination de la présidente du conseil d'administration de Business France - Mme GRELIER (Estelle)

<sup>146</sup> Décret du 10 juin 2016 portant nomination de la présidente du conseil d'administration de Business France

<sup>147</sup> Arrêté du 19 mai 2017 portant désignation du directeur général par intérim de l'agence Business France.

<sup>148</sup> Décret du 14 septembre 2017 portant nomination du président du conseil d'administration de l'agence Business France - M. CAGNI (Pascal).

<sup>149</sup> Décret du 14 septembre 2017 portant nomination du directeur général de l'agence Business France - M. LECOURTIER (Christophe)

## Annexe n° 7. Exemple de carte zonale de Business France (zone Méditerranée Est)



## Dispositif Team France Invest/Export : Zone Méditerranée Est



Source : Business France