

N° 659

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 2 juin 2021

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le réseau des services économiques de la direction générale du Trésor à l'étranger,

Par M. Thierry COZIC et Mme Frédérique ESPAGNAC,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, *président* ; M. Jean-François Husson, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, *vice-présidents* ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, *secrétaires* ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Mme Nadine Bellurot, M. Christian Bilhac, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canévet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. L'ANALYSE MACROÉCONOMIQUE ET SECTORIELLE, LA DIPLOMATIE ÉCONOMIQUE ET LE SOUTIEN AUX ENTREPRISES FRANÇAISES, LES TROIS RAISONS D'ÊTRE DU RÉSEAU INTERNATIONAL DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR.....	15
A. LE CONSEIL AUX CHANCELLERIES ET L'ANIMATION DES COMMUNAUTÉS D'AFFAIRES.....	17
1. <i>Un réseau au service de deux ministères</i>	17
2. <i>Le rôle des services économiques en matière d'animation de la communauté d'affaires</i>	21
B. LA DÉFENSE DES POSITIONS ÉCONOMIQUES DE LA FRANCE, LE SOUTIEN AUX ENTREPRISES FRANÇAISES ET LA PROMOTION DE L'ATTRACTIVITÉ DU TERRITOIRE NATIONAL	24
1. <i>L'analyse macroéconomique et sectorielle et la défense des politiques économiques nationales</i>	24
a) Les analyses produites par le réseau économique.....	24
b) La promotion des positions françaises auprès des États étrangers.....	26
2. <i>Le soutien aux entreprises françaises à l'international et la promotion de l'attractivité de la France</i>	26
a) Le soutien et l'accompagnement des entreprises françaises à l'étranger.....	26
b) Le rôle du réseau de la DG Trésor en matière d'attractivité de l'économie française	31
II. ALORS QUE LA CRISE SANITAIRE ET ÉCONOMIQUE A DÉMONTRÉ LE RÔLE ESSENTIEL DU RÉSEAU ÉCONOMIQUE À L'ÉTRANGER, SES EFFECTIFS DOIVENT ÊTRE STABILISÉS ET SON PILOTAGE RENFORCÉ	35
A. ALORS QUE LES EFFECTIFS DES SERVICES ÉCONOMIQUES SONT EN BAISSÉ CONSTANTÉ DEPUIS PLUS DE VINGT ANS, LA CRISE DE LA COVID-19 A MONTRÉ LE CARACTÈRE INDISPENSABLE DU RÉSEAU ÉCONOMIQUE À L'ÉTRANGER.....	35
1. <i>Même après correction des évolutions de périmètre, les effectifs des services économiques à l'étranger ont été plus que divisés par deux en vingt ans</i>	35
a) Outre la dévolution à Business France, le transfert des fonctions support au ministère de l'Europe et des affaires étrangères a constitué une évolution notable de périmètre pour le réseau économique	35
b) Une fois neutralisées les évolutions de périmètre, une réduction substantielle des effectifs des services économiques.....	37
2. <i>La crise sanitaire a rappelé l'importance de disposer d'un réseau économique présent dans le monde entier</i>	39
B. DES PROGRÈS PEUVENT ENCORE ÊTRE ACCOMPLIS EN MATIÈRE DE PILOTAGE DU RÉSEAU ET D'ASSOCIATION DES DIFFÉRENTS ACTEURS	41
1. <i>Renforcer les efforts de sécurisation des échanges</i>	41
2. <i>La régionalisation des compétences doit se poursuivre et la souplesse du réseau être maintenue</i>	43

EXAMEN EN COMMISSION.....47

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES57

L'ESSENTIEL

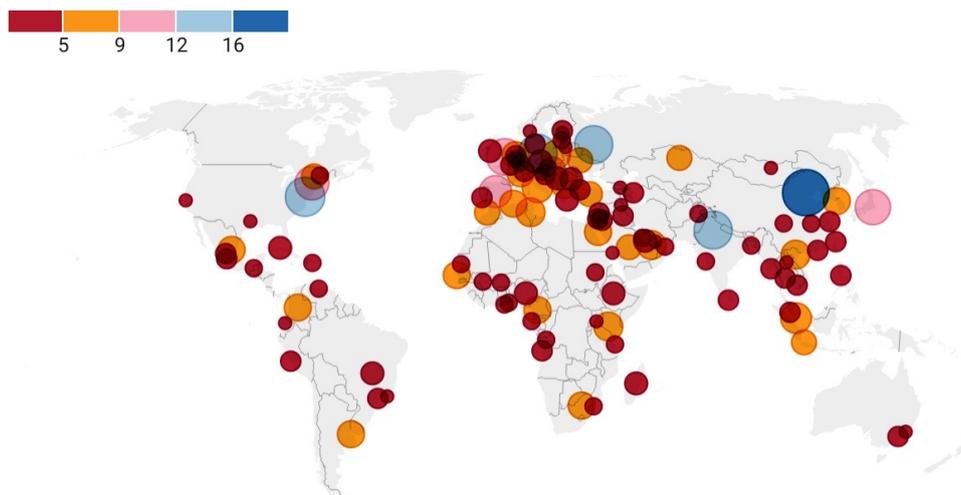
La commission des finances a examiné, le mercredi 2 juin 2021, la communication de M. Thierry Cozic et de Mme Frédérique Espagnac, rapporteurs spéciaux de la mission « Économie », sur les évolutions du réseau des services économiques à l'étranger de la direction générale du Trésor.

Lancé en 2020, avant le début de la crise sanitaire en France, ce contrôle budgétaire s'inscrit dans un contexte d'évolutions structurelles pour le réseau international du Trésor, marqué par une baisse ininterrompue des personnels depuis 2004 et par la dévolution des activités commerciales à l'opérateur *Business France* à partir de 2008¹. Alors que les effectifs du réseau ont été divisés par quatre en moins de vingt ans, les rapporteurs ont alors souhaité interroger les causes de ces évolutions et apprécier la capacité du réseau à répondre à ses missions malgré la diminution de ses moyens.

La crise sanitaire et économique a donné une résonance particulière au contrôle, alors que les services de l'État à l'étranger ont été mobilisés sur des missions très diverses. **Ils ont apporté leur soutien au rapatriement des ressortissants français, accompagné les entreprises françaises, participé à la sécurisation de l'approvisionnement en matériels médicaux ou encore assuré une veille des mesures prises par les différents États.**

Répartition des effectifs de la direction générale du Trésor à l'étranger en 2019

(en ETP)



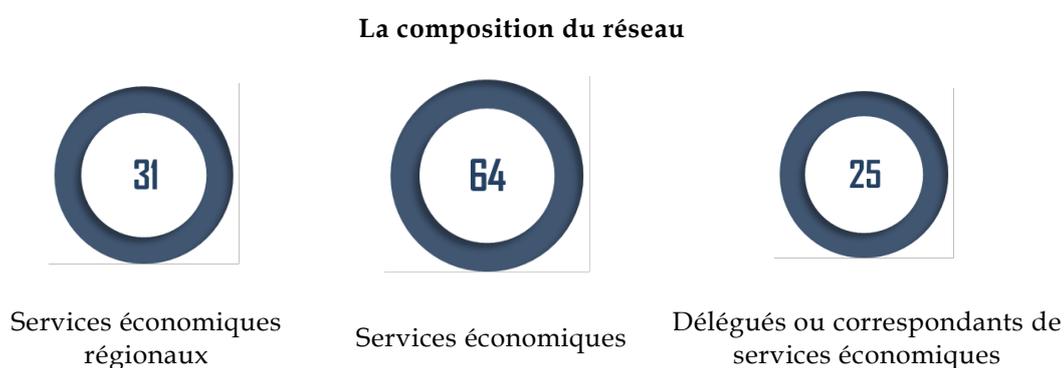
Source : réponses de la DG Trésor au questionnaire des rapporteurs spéciaux, avec l'outil *datawrapper*²

¹ *Ubifrance* à l'époque, *Business France* ayant été créé par l'ordonnance n° 2014-1555 du 22 décembre 2014 portant fusion de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) et d'Ubifrance, l'Agence française pour le développement international des entreprises.

² Hors les effectifs localisés à Bruxelles, 16 agents au pôle informatique, 4 agents au service économique régional et 22 agents la représentation permanente auprès de l'Union européenne.

I. L'ANALYSE MACROÉCONOMIQUE ET SECTORIELLE, LA DIPLOMATIE ÉCONOMIQUE ET LE SOUTIEN AUX ENTREPRISES FRANÇAISES, LES TROIS RAISONS D'ÊTRE DU RÉSEAU INTERNATIONAL DE LA DG TRÉSOR

Au 1^{er} janvier 2021, le réseau du Trésor compte 502 agents, répartis en trois niveaux : services économiques régionaux, services économiques et délégués ou correspondants.



Les services économiques bénéficient également de compétences d'agents issus de différents ministères : **43 conseillers aux affaires agricoles, 27 conseillers issus des ministères de la transition écologique**, de la cohésion des territoires et de la mer, **6 attachés financiers mis à disposition par la Banque de France**, ainsi que **10 conseillers régionaux de l'institut national de la propriété industrielle (INPI)**¹.

A. LE CONSEIL AUX CHANCELLERIES ET L'ANIMATION DES COMMUNAUTÉS D'AFFAIRES

1. Un réseau au service de deux ministères

Le réseau économique de la direction générale du Trésor a vocation à conseiller le ministère de l'économie, des finances et de la relance et le ministère de l'Europe et des affaires étrangères. **À l'étranger, les services économiques sont placés sous l'autorité de l'ambassadeur, conformément au décret du 1^{er} juin 1979**².

¹ Spécifiquement en charge de la coopération bilatérale et multilatérale sur les sujets propriété intellectuelle, de la lutte contre la contrefaçon et de l'information des acteurs et partenaires au niveau économique et technique.

² Décret n°79-433 du 1^{er} juin 1979 relatif aux pouvoirs des ambassadeurs et à l'organisation des services de l'État à l'étranger.

En revanche, du point de vue des relations des services économiques avec l'administration centrale, **le réseau dépend exclusivement de la DG Trésor**. La direction de la diplomatie économique du ministère de l'Europe et des affaires étrangères n'a pas d'autorité ni de pouvoirs d'instruction directe sur les services économiques.

Pour permettre que les saisines du réseau par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères **soient mieux formalisées, les rapporteurs spéciaux recommandent de permettre à la direction de la diplomatie économique d'interroger le réseau**.

Recommandation n° 1 : permettre à la direction de la diplomatie économique du ministère de l'Europe et des affaires étrangères de saisir directement les services économiques à l'étranger. Ces saisines devront cependant toujours donner lieu à une information simultanée du service des affaires bilatérales, de l'internationalisation des entreprises et de l'attractivité (SABINE) et du bureau PILOT de la direction générale du Trésor, qui pourront, le cas échéant, prioriser certaines demandes.

2. Le rôle d'animation de la communauté d'affaires

Business France, les conseillers du commerce extérieur de la France (CCEF) et le réseau des chambres de commerce et d'industrie sont des intervenants incontournables de la communauté d'affaires française à l'étranger. Ils permettent de mettre les entreprises en relation et assurent la vitalité de cette communauté.

La coordination entre les différents acteurs et le dialogue permanent constituent une priorité pour garantir le bon exercice des missions des différents intervenants. En ce sens, les rapporteurs spéciaux considèrent que doivent être formalisées des réunions annuelles rassemblant l'ensemble des acteurs de la communauté économique française à l'étranger.

Recommandation n° 2 : organiser dans chaque pays, sous l'égide de l'ambassadeur, un conseil économique annuel de l'ensemble des acteurs de la communauté économique française. En confier le secrétariat au réseau des services économiques.

B. LA DÉFENSE DES POSITIONS ÉCONOMIQUES DE LA FRANCE, LE SOUTIEN AUX ENTREPRISES FRANÇAISES ET LA PROMOTION DE L'ATTRACTIVITÉ DU TERRITOIRE NATIONAL

1. L'analyse macroéconomique et sectorielle et la défense des politiques économiques nationales

Le réseau économique à l'étranger produit des analyses relatives à la situation macro-économique ainsi que des notes sectorielles sur les différents pays suivis. Les services ont également un rôle de suivi de la situation financière des émetteurs souverains.

Les services à l'étranger réalisent des études comparatives internationales (ECI) qui permettent, sur commande de différentes administrations, du Gouvernement ou des parlementaires, d'évaluer les réponses apportées dans différents pays à une problématique donnée.

Le parangonnage offert par les ECI est particulièrement utile pour éclairer la décision publique et, plus largement, les citoyens. De ce point de vue, si les rapporteurs spéciaux saluent la publication de certaines synthèses, ils estiment qu'une publicité plus importante devrait être accordée à ces travaux.

Recommandation n° 3 : systématiser la rédaction de synthèses des études comparatives internationales et les diffuser auprès du grand public. Transmettre les études dans leur intégralité aux parlementaires pour alimenter leurs travaux.

2. Le soutien aux entreprises françaises à l'international et la promotion de l'attractivité de la France

Si *Business France* dispose de la compétence générale en matière de soutien à l'export et de promotion de l'attractivité, les services économiques n'en jouent pas moins un rôle central sur ce sujet. Ainsi, ils accompagnent traditionnellement les « grands contrats », soit les contrats dont la part française d'exportation dépasse les 10 millions d'euros.

De plus, dans les faits, la frontière entre ce qui relève du réseau de la DG Trésor et ce qui relève de *Business France* est plus floue : elle résulte parfois davantage de la nécessité ou non d'une intervention diplomatique directe de l'ambassadeur ou du conseiller économique. La convention du 19 février 2016 clarifie la répartition entre les deux intervenants.

En matière d'attractivité, le réseau de la DG Trésor dispose d'une compétence exclusive sur les questions régaliennes mais doit, concernant la prospection, agir en complément de *Business France*, ce sujet étant « très majoritairement » du ressort de l'opérateur. Compte tenu des défaillances constatées par les rapporteurs spéciaux dans l'origine de l'identification des projets d'investissements, ils recommandent de revenir sur certaines pratiques pour en fiabiliser le suivi.

Recommandation n° 4 : labelliser de manière plus rigoureuse l'origine de l'identification des projets d'investissements entre *Business France* et le réseau économique de la direction générale du Trésor. Veiller à ce que cette évolution ne nuise pas à la fluidité des échanges entre les deux réseaux.

II. ALORS QUE LA CRISE SANITAIRE ET ÉCONOMIQUE A DÉMONTRÉ LE RÔLE ESSENTIEL DU RÉSEAU ÉCONOMIQUE À L'ÉTRANGER, SES EFFECTIFS DOIVENT ÊTRE STABILISÉS ET SON PILOTAGE RENFORCÉ

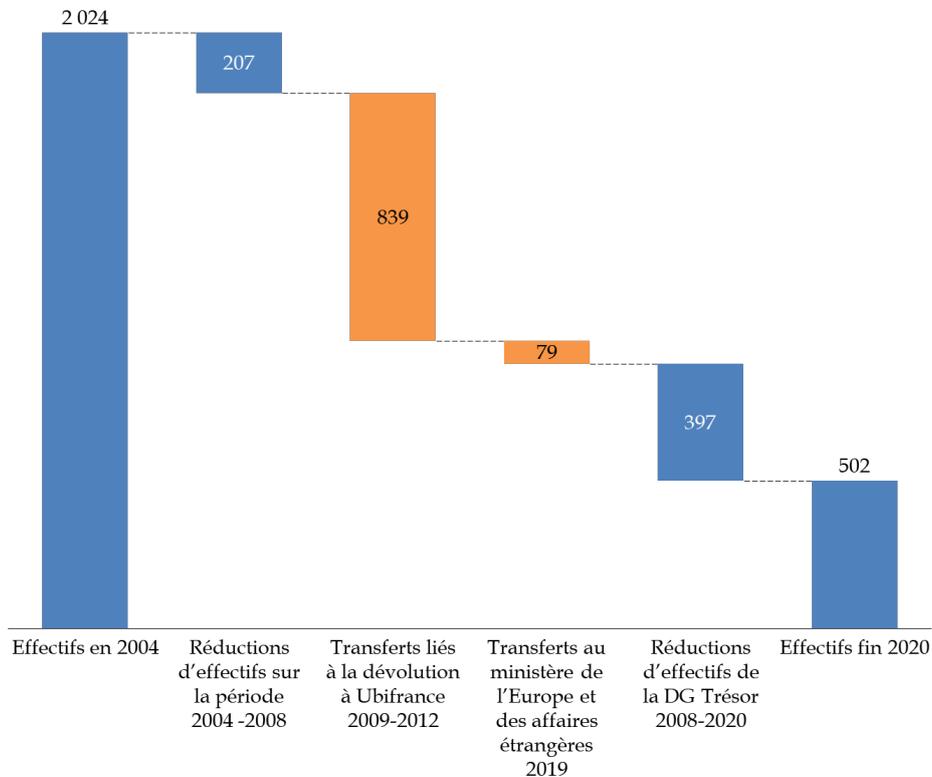
A. ALORS QUE LES EFFECTIFS DES SERVICES ÉCONOMIQUES SONT EN BAISSÉ CONSTANTÉ DEPUIS PLUS DE VINGT ANS, LA CRISE DE LA COVID-19 A MONTRÉ LE CARACTÈRE INDISPENSABLE DU RÉSEAU ÉCONOMIQUE À L'ÉTRANGER

1. Après correction des évolutions de périmètre, les effectifs des services économiques à l'étranger ont été plus que divisés par deux en vingt ans

La dévolution des activités commerciales d'accompagnement à l'export à *Business France* a donné lieu à cinq vagues de transferts de personnels entre janvier 2009 et janvier 2012. Au total, 839 équivalents temps plein ont été transférés à l'opérateur. Par ailleurs, les emplois liés aux fonctions support, ainsi que l'essentiel des crédits de fonctionnement, ont été transférés au ministère de l'Europe et des affaires étrangères en 2019. Cependant, même après prise en compte des évolutions de périmètre, la réduction des effectifs dans les services à l'étranger a été drastique.

Évolution des effectifs du réseau international de la direction générale du Trésor depuis 2004

(en ETP)



Source : secrétariat général de la direction générale du Trésor, en réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux

À périmètre constant, ce sont donc plus de 600 ETP qui ont été supprimés depuis 2004, alors que le réseau ne compte plus aujourd'hui que 502 ETP. Les baisses d'effectifs se sont poursuivies dans le cadre du comité Action publique 2022 (CAP2022), à un rythme moindre. Les objectifs fixés pour le réseau de la direction représentent ainsi une réduction de masse salariale attendue à 3,6 millions d'euros sur la période 2018-2022, soit un taux d'effort de 5,9 %¹ **et une réduction de 24 ETP sur la période.**

Afin d'accompagner le rythme soutenu de réduction des effectifs, le réseau de la DG Trésor a bénéficié d'une requalification des emplois du réseau. Ainsi, la part relative des emplois les plus qualifiés (A+ et A) a très nettement progressé depuis dix ans, passant de 27 % des effectifs en 2010 à 48 % en 2020.

Les gains à espérer d'une politique de rabet sur les effectifs au sein des services économiques sont sans commune mesure avec les risques qu'une telle réduction pourrait faire courir. Le rôle des services économiques

¹ Réponses du ministère de l'économie, des finances et de la relance au questionnaire des rapporteurs spéciaux pour le projet de loi de finances 2021.

s'est par d'ailleurs pleinement révélé dans le contexte de crise sanitaire et économique.

Recommandation n° 5 : une fois les objectifs de réduction d'effectifs d'Action publique 2022 atteints, sanctuariser les effectifs des services économiques à l'étranger de la DG Trésor.

2. La crise sanitaire a rappelé l'importance de disposer d'un réseau économique présent dans le monde entier

Les services interrogés par les rapporteurs spéciaux ont fourni **plusieurs exemples de leur mobilisation pour faire face à la pandémie et à ses conséquences**. Dans la première phase de la pandémie, les services économiques ont dû répondre aux très nombreuses sollicitations d'entreprises françaises localisées à l'étranger et ont, pour ce faire, mis en place un numéro vert. Ils ont servi d'interface avec les pouvoirs publics des différents États, afin d'aider ces entreprises à maintenir leurs activités tout en protégeant leurs salariés.

Les services économiques ont été mobilisés sur des missions d'une **grande diversité : soutien au rapatriement des ressortissants français, veille de l'évolution de la crise et comparaisons internationales des mesures économiques et sanitaires prises**.

B. DES PROGRÈS PEUVENT ENCORE ÊTRE ACCOMPLIS EN MATIÈRE DE PILOTAGE DU RÉSEAU ET D'ASSOCIATION DES DIFFÉRENTS ACTEURS

1. Renforcer les efforts de sécurisation des échanges

Si d'importants progrès ont été réalisés en matière de déploiements d'outils informatiques, notamment sous l'effet de la pandémie, ceux-ci ne vont pas assez loin. D'abord, concernant les liens avec *Business France* l'insuffisance des outils de communication partagés nuit à la circulation des informations entre les différents intervenants.

Recommandation n° 6 : accélérer le chantier de développement d'applications informatiques communes à *Business France* et aux services économiques.

Par ailleurs, si le principe des communications des services économiques est de transiter par les bureaux de la direction centrale, **la crise a rendu récurrents certains échanges directs entre les services économiques et les cabinets ministériels au sein du ministère de l'économie, des finances et de la relance. Ces communications ne font pas, à ce jour, l'objet d'un niveau de sécurité satisfaisant.**

Recommandation n° 7 : doter, pour leurs échanges avec les services économiques à l'étranger, les membres des cabinets du ministère de l'économie, des finances et de la relance de messageries cryptées.

Enfin, les divergences informatiques entre la direction générale du Trésor et le ministère de l'Europe et des affaires étrangères restent importantes et ralentissent la capacité de réaction des deux ministères. **En effet, si les directions des systèmes d'information doivent garantir la sécurité des applications de chacune des administrations, il apparaît nécessaire d'accélérer leur collaboration. Lorsque ce ne sont pas de véritables blocages, les difficultés de coordination entre les services engendrent à tout le moins d'importants délais d'ajustement.**

Recommandation n° 8 : améliorer la coordination entre la direction du numérique du ministère de l'Europe et des affaires étrangères et le bureau compétent de la DG Trésor afin de faire converger les « bulles informatiques » des deux ministères et assurer une parfaite communication entre ces bulles. À défaut de progrès rapides, envisager la fusion des deux environnements.

2. La régionalisation des compétences doit se poursuivre et la souplesse du réseau être maintenue

Les rapporteurs spéciaux saluent les efforts réalisés dans le sens **d'un renforcement du rôle d'animation des chefs de services économiques régionaux et de la localisation de certaines compétences au niveau régional, en particulier les compétences d'analyse macroéconomiques.** La logique visant à faire de l'échelon régional l'échelon de référence pour la constitution de pôles de compétence doit ainsi être poursuivie.

Les services économiques situés dans leur ressort doivent pouvoir saisir les spécialistes sectoriels qui y sont placés. **Les agents des autres services économiques doivent ainsi, et sauf exceptions, avoir des profils généralistes.** Ce mouvement, déjà très largement engagé par la direction générale du Trésor, doit être poursuivi.

Recommandation n° 9 : poursuivre la démarche de régionalisation de certaines compétences en privilégiant, sauf exception justifiée par des spécificités locales, les profils généralistes dans les services économiques et les profils spécialisés au niveau des services économiques régionaux.

Enfin, dans les pays où la DG Trésor n'est pas représentée, la prise de relais de son action par d'autres intervenants est apparue insuffisamment organisée aux rapporteurs spéciaux.

D'abord, dans ces pays, la désignation par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères **de profils plus économiques à des postes de conseiller doit pouvoir être envisagée**, en concertation avec le ministère de l'économie, des finances et de la relance. **Parallèlement, les conseillers du commerce extérieur et les chambres de commerce doivent être associés pour garantir la continuité de l'action économique de l'État à l'étranger.** Les rapporteurs spéciaux considèrent cependant que la décision finale d'évolution du réseau devra toujours relever de la DG Trésor, afin qu'elle puisse bénéficier de toute la flexibilité nécessaire pour adapter son réseau à l'évolution de la conjoncture politique et des opportunités économiques.

Recommandation n° 10 : mieux organiser la continuité de l'activité des services économiques lorsque ceux-ci ne sont pas présents sur certains territoires, en lien avec le ministère de l'Europe et des affaires étrangères et avec les conseillers du commerce extérieur de la France et les chambres de commerce et d'industrie.

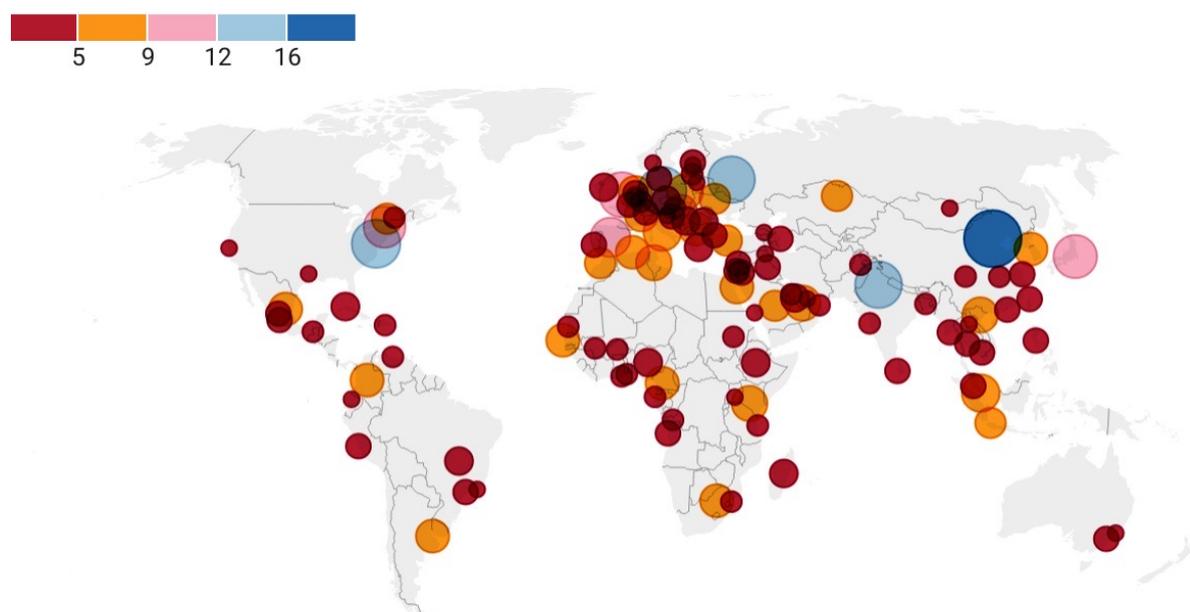
I. L'ANALYSE MACROÉCONOMIQUE ET SECTORIELLE, LA DIPLOMATIE ÉCONOMIQUE ET LE SOUTIEN AUX ENTREPRISES FRANÇAISES, LES TROIS RAISONS D'ÊTRE DU RÉSEAU INTERNATIONAL DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR

Le réseau à l'étranger de la direction générale du Trésor (DGT) a subi d'importantes mutations ces vingt dernières années. Le rôle de ces services économiques s'est en effet progressivement recentré **sur les activités qualifiées de « régaliennes », soit le suivi macroéconomique et l'analyse financière, l'accompagnement des grands dossiers et contrats et la participation à la diplomatie économique.**

Ce recentrage résulte en partie de la *dévolution*, depuis le 1^{er} janvier 2008, **des missions commerciales d'accompagnement à l'export et des emplois associés du réseau international de la DGT à l'Agence française pour le développement des entreprises, Ubifrance.** Au 1^{er} janvier 2015, *Ubifrance* et l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) ont été fusionnées et remplacées par *Business France*¹.

Répartition des effectifs de la direction générale du Trésor à l'étranger en 2019

(en ETP)



Source : réponses de la DG Trésor au questionnaire des rapporteurs spéciaux, avec l'outil datawrapper².

¹ *Business France* a été créé par l'ordonnance n° 2014-1555 du 22 décembre 2014 portant fusion de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) et d'Ubifrance, l'Agence française pour le développement international des entreprises.

² Hors les effectifs localisés à Bruxelles, 16 agents au pôle informatique, 4 agents au service économique régional et 22 agents la représentation permanente auprès de l'Union européenne.

Au 1^{er} janvier 2021, le réseau du Trésor compte **502 agents** et se compose de :

- 31 services économiques régionaux ;
- 64 services économiques ;
- 25 délégués ou correspondants de chefs de service économique ;
- 3 représentations (au sein de l'Union européenne, de l'Organisation des Nations unies et de l'Organisation de coopération et de développement économiques) ;
- une délégation permanente à l'Organisation mondiale du commerce.

Outre les agents de la direction générale du Trésor, les services économiques bénéficient également de compétences d'agents issus de différents ministères. Ainsi, les services économiques hébergent 43 conseillers aux affaires agricoles¹, 27 conseillers issus des ministères de la transition écologique, de la cohésion des territoires et de la mer², 6 attachés financiers mis à disposition par la Banque de France³, tandis que l'institut national de la propriété industrielle (INPI) met à disposition 10 conseillers régionaux en charge du suivi des sujets de propriété intellectuelle⁴.

¹ Au 18 janvier 2021.

² En octobre 2020, composés de 23 conseillers développement durable, trois conseillers aéronautique et aviation civile et un conseiller transports.

³ À Ankara, Brasilia, Moscou, Pékin, Tokyo et Varsovie. Une nouvelle mise à disposition est prévue à compter de septembre prochain à New Delhi.

⁴ Spécifiquement en charge de la coopération bilatérale et multilatérale sur les sujets propriété intellectuelle, de la lutte contre la contrefaçon et de l'information des acteurs et partenaires au niveau économique et technique.

Bref historique de la direction générale du Trésor

De la veille de la Seconde Guerre mondiale jusqu'au début des années 2000, le réseau économique à l'étranger se décomposait en deux grandes entités : la direction des relations économiques extérieures (DREE)¹ et les agences financières de la direction du Trésor, qui remplaçaient depuis 1967 les antennes de l'ancienne direction des finances extérieures (DFE ou Finex)².

Créée par un décret du 5 novembre 2004³, la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGPTE) fusionne :

- l'ancienne direction du Trésor ;
- la direction des relations économiques extérieures ;
- la direction de la prévision.

La DGPTE réunit par conséquent le réseau international de la DREE et les anciennes agences financières de la direction du Trésor. Le réseau international est alors appelé à se concentrer sur des activités d'analyse macro-économique, de soutien aux entreprises stratégiques et de promotion, d'une part, des positions françaises dans les instances de négociation internationales et, d'autre part, de l'attractivité économique du territoire français. La dévolution des activités commerciales de soutien à l'export à compter de 2008 participe de ce recentrage.

Source : réponses du secrétariat général de la direction générale du Trésor au questionnaire des rapporteurs spéciaux.

A. LE CONSEIL AUX CHANCELLERIES ET L'ANIMATION DES COMMUNAUTÉS D'AFFAIRES

1. Un réseau au service de deux ministères

Le réseau économique de la direction générale du Trésor a vocation à conseiller le ministère de l'économie, des finances et de la relance et le ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

La direction générale du Trésor comptant parmi les directions d'État-major du ministère de l'économie, des finances et de la relance, le ministre a autorité sur celle-ci, y compris sur son réseau à l'international.

¹ La DREE était chargée « de préparer et mettre en œuvre la politique commerciale extérieure de la France et participer à la conduite de la politique commerciale de l'Union européenne pour définir le cadre et les règles de nos échanges extérieurs ; contribuer au développement international des entreprises françaises ou exerçant leurs activités sur le territoire français ; et informer le gouvernement, les élus, les administrations, les entreprises et la société civile sur les enjeux de la mondialisation. » *Projet de loi de finances pour 2002, annexes bleus budgétaires, Agrégat 16 Relations économiques extérieures.*

² Dont la mission historique correspond à la gestion des avoirs et emprunts français auprès des principales places financières.

³ [Décret n°2004-1203 du 15 novembre 2004 portant création d'une direction générale du Trésor au ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.](#)

Cependant, pour l'exercice de ses attributions en matière de commerce extérieur, le ministre de l'Europe et des affaires étrangères a également autorité sur les services économiques à l'étranger et **dispose de la direction générale du Trésor¹. Cette autorité s'étend au ministre délégué auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé du commerce extérieur et de l'attractivité².**

En matière de pilotage du réseau, il est ainsi prévu que « *le ministre de l'économie, des finances et de la relance s'assure de l'accord du ministre de l'Europe et des affaires étrangères lorsqu'une mesure d'organisation de la direction générale du Trésor affecte directement les conditions d'exercice des missions de celui-ci au titre du commerce extérieur et de l'attractivité.* »³

À l'étranger, les services de l'État sont placés sous l'autorité de l'ambassadeur, conformément au décret du 1^{er} juin 1979⁴. **Cette autorité, qui s'applique pleinement aux services économiques, prend plusieurs formes : instructions directes aux services, demandes de rappel de tout fonctionnaire, autorisations d'absences, évaluations des chefs de service.**

D'après les informations communiquées aux rapporteurs, « *sauf exception, la coordination de terrain entre chancelleries et services économiques/régionaux est bonne et efficace* »⁵.

Du point de vue des relations des services économiques avec l'administration centrale, **le réseau dépend exclusivement de la DG Trésor.** La direction de la diplomatie économique du ministère de l'Europe et des affaires étrangères n'a pas d'autorité ni de pouvoirs d'instruction directe sur les services économiques.

¹ Article 2 du décret n°2020-868 du 15 juillet 2020 relatif aux attributions du ministre de l'Europe et des affaires étrangères.

² Article 3 du décret n° 2020-964 du 31 juillet 2020 relatif aux attributions du ministre délégué auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé du commerce extérieur et de l'attractivité.

³ Article 2 du décret n° 2020-871 du 15 juillet 2020 relatif aux attributions du ministre de l'économie, des finances et de la relance

⁴ Décret n°79-433 du 1^{er} juin 1979 relatif aux pouvoirs des ambassadeurs et à l'organisation des services de l'État à l'étranger.

⁵ Réponses du ministère de l'Europe et des affaires étrangères au questionnaire des rapporteurs spéciaux.

La direction de la diplomatie économique du ministère de l'Europe et des affaires étrangères

La direction de la diplomatie économique contribue, pour le compte du ministère de l'Europe et des affaires étrangères et en lien avec les autres ministères, à la définition et à la mise en œuvre de la diplomatie économique de la France. Elle dispose, conjointement avec la direction générale du Trésor, de la tutelle sur *Business France*.

La direction compte 73 agents, dont une part importante de contractuels (près de 60 %). Cette composition reflète la volonté, lors de la création de la direction, de se rapprocher, y compris du point de vue des expériences professionnelles, du monde de l'entreprise et de ses attentes. La direction se décompose en une sous-direction et trois missions :

- la sous-direction des secteurs stratégiques, dont la mission consiste à apporter un soutien aux principaux contrats et à assurer le suivi des relations avec les entreprises ;
- la mission du commerce extérieur et de l'attractivité, qui exerce la co-tutelle sur *Business France*, participe aux organes octroyant des financements et garanties à l'export et qui coordonne les actions en lien avec la francophonie économique et l'attractivité ;
- la mission de la régulation et de la concurrence équitable, qui est en charge du suivi des sanctions et des normes extraterritoriales ainsi que du cadre normatif dans lequel les entreprises opèrent (responsabilité sociétale des entreprises, fiscalité, propriété intellectuelle) ;
- la mission de la promotion du tourisme, qui assure la tutelle d'Atout France, participe à la promotion du tourisme étranger en France, à l'Organisation mondiale du tourisme et à la préparation des expositions universelles.

L'action de la direction s'appuie également sur des personnalités bénévoles, nommées par le ministre de l'Europe et des affaires étrangères et intervenant dans des champs identifiés comme prioritaires à l'export :

- Gérard Wolf, ancien cadre d'électricité de France (EDF) et du Medef international, fédérateur sur le sujet « Ville durable » ;
- Jean-François Loiseau, président de la fédération Axérial, pour l'agroalimentaire ;
- Jean-Louis Bal, président du syndicat énergies renouvelables, pour les énergies renouvelables ;
- Jean-Patrick Lajonchère, directeur général du Groupe Hospitalier Saint-Joseph, pour la santé.

Source : réponses du ministère de l'Europe et des affaires étrangères au questionnaire des rapporteurs

La direction de la diplomatie économique doit, pour les saisines qu'elle souhaite adresser aux services économiques, saisir la direction générale du Trésor.

Cette situation résulte de la convention du 15 juillet 2014, qui précise **l'organisation, les méthodes et les procédures destinées à assurer une bonne collaboration entre le ministère chargé des Affaires étrangères et le ministère de l'économie et des finances**. Cette convention visait à mettre un terme aux tensions qui avaient émergé du renforcement de la compétence diplomatie économique et commerce extérieur du ministère de l'Europe et

des affaires étrangères à compter de 2012. Elle a même été qualifiée de « Yalta entre administrations » par des auditionnés.

Cependant, les tensions qui avaient présidé à la signature de cette convention et à la définition de protocoles stricts n'ayant plus cours, les termes de celle-ci devraient pouvoir être reconsidérés.

En effet, pour pouvoir saisir plus aisément les services économiques, la direction de la diplomatie économique et les directions géographiques font parfois le choix de recourir directement aux ambassadeurs qui ont autorité sur ces services et peuvent donc leur transmettre leurs commandes. Cette pratique, si elle peut se justifier en présence de demandes simples ou urgentes, nuit toutefois au bon suivi des travaux des services économiques par la DGT.

Les rapporteurs estiment par conséquent qu'il est nécessaire de faciliter les saisines directes des services économiques, tout en assurant le suivi de ces demandes et leur priorisation par la direction du Trésor.

Ils recommandent pour ce faire que l'ensemble des demandes émergeant du ministère de l'Europe et des affaires étrangères transitent par la direction de la diplomatie économique, qui pourra coordonner son action et ses commandes avec les services compétents de la direction générale du Trésor, principalement le SABINE et le bureau PILOT¹.

Afin que cette évolution ne conduise pas à dégrader la maîtrise par l'administration centrale du ministère de l'économie, des finances et de la relance des travaux exercés par les services économiques, les rapporteurs considèrent que le SABINE devra être mis en copie de ces demandes et devra pouvoir, le cas échéant, prioriser les missions du service économique saisi. Pour les saisines concernant plusieurs pays, celles-ci devront en revanche continuer à transiter par le bureau PILOT.

Recommandation n° 1 : permettre à la direction de la diplomatie économique du ministère de l'Europe et des affaires étrangères de saisir directement les services économiques à l'étranger. Ces saisines devront cependant toujours donner lieu à une information simultanée du service des affaires bilatérales, de l'internationalisation des entreprises et de l'attractivité (SABINE) et du bureau PILOT de la direction générale du Trésor, qui pourront, le cas échéant, prioriser certaines demandes.

¹ Le bureau PILOT est dédié au pilotage du réseau, tant du point de vue fonctionnel sur les évolutions stratégiques du réseau que du point de vue opérationnel, avec le suivi de certaines commandes transversales effectuées depuis la centrale. Il est également chargé, en lien avec le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, du suivi des questions budgétaires et de gestion.

2. Le rôle des services économiques en matière d'animation de la communauté d'affaires

Les communautés d'affaires à l'étranger ont un rôle fondamental d'accompagnement des entreprises à l'export et d'attraction des investisseurs étrangers. Les intervenants sont multiples : *Business France* en premier lieu, mais également les chambres de commerce et d'industrie françaises à l'international (CCIFI), les conseillers du commerce extérieur de la France (CCEF) ou encore Bpifrance pour la gestion des dispositifs d'assurance, de garantie ou de crédit export. Les opérateurs spécialisés dans le commerce international (OSCI), sociétés d'accompagnement, de gestion export et de commerce international, sont également des acteurs indispensables de cette communauté.

Lors des auditions qu'ils ont menées, les rapporteurs spéciaux ont pu constater l'importance de maintenir un bon niveau d'animation de cette communauté, afin de permettre la circulation de l'information et la définition et la mise à jour en continu de programmes de travail communs.

Le réseau des chambres de commerce et d'industrie française à l'international

Au total, 125 chambres de commerce et d'industrie françaises sont installées dans 95 pays et emploient 1 200 collaborateurs. Quasi-intégralement autofinancés, les CCI à l'étranger regroupent 37 500 membres et réalisent 70 millions d'euros de chiffre d'affaires.

Les CCI à l'étranger ont un rôle de facilitateur d'accès au marché pour les entreprises qui souhaitent s'internationaliser ou accéder à une zone ou à un pays spécifique. Elles jouent également un rôle de mise en relation des entreprises entre elles.

Source : réponses de CCI France international au questionnaire des rapporteurs

Les conseillers du commerce extérieur de la France (CCEF) sont nommés par décret du Premier ministre sur proposition du ministre en charge du commerce extérieur et, généralement, après proposition du service économique de la zone concernée. Exerçant leur fonction à titre bénévole, ils ont une mission de conseil aux pouvoirs publics, d'appui aux entreprises et de promotion de l'attractivité de la France. **Les rapporteurs spéciaux ont pu constater que les CCEF pouvaient constituer des relais du service économique, parfois insuffisamment exploités.**

La coordination entre ces différents acteurs et le dialogue permanent constituent par conséquent une priorité pour garantir le bon exercice des missions des différents intervenants.

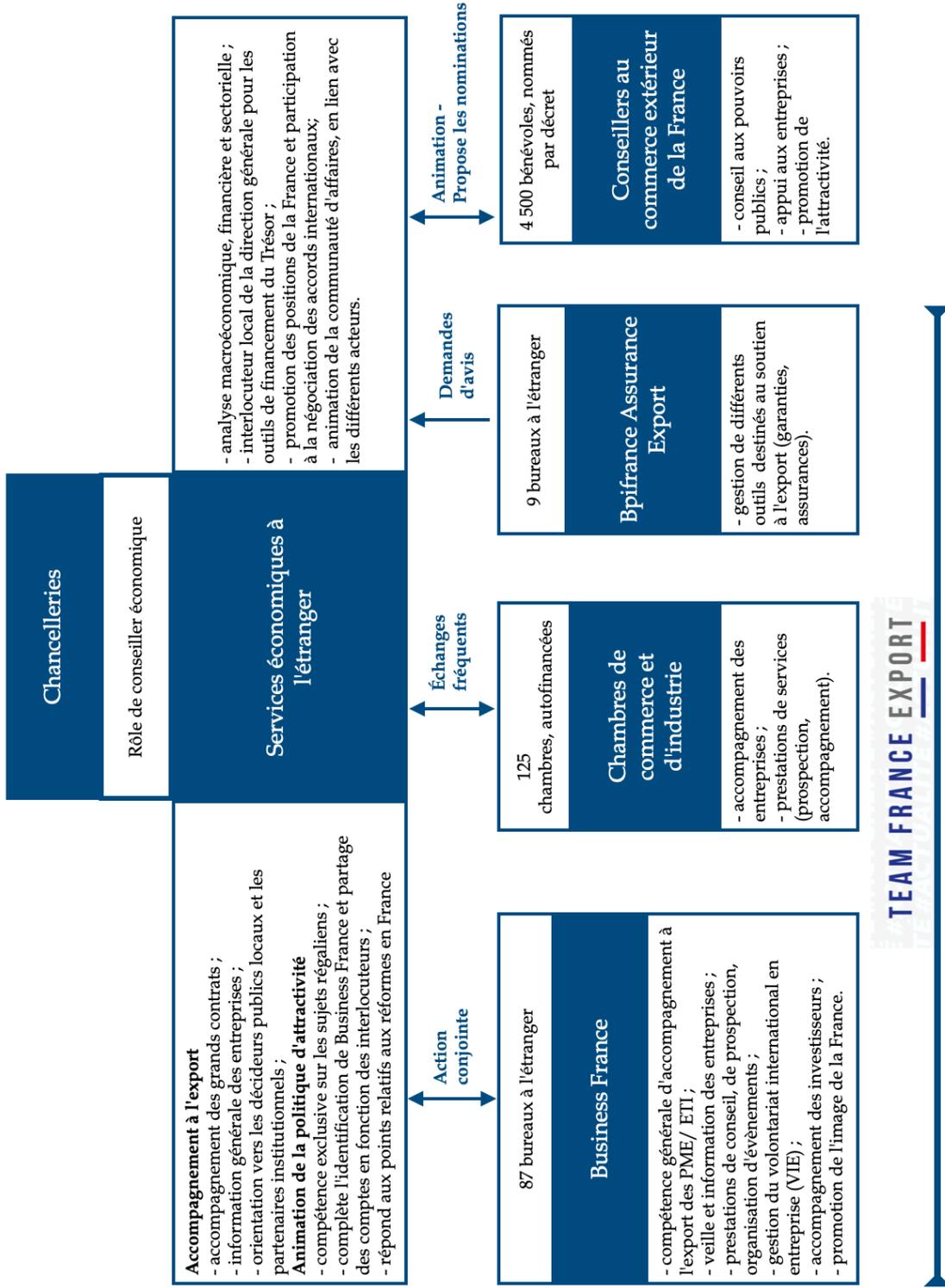
En ce sens, l'initiative de conseils économiques organisés sous l'égide de l'ambassadeur à compter de 2012 « a été globalement très bien accueillie car elle semblait pouvoir permettre une meilleure coordination des actions et toujours plus de coopération et de synergies entre les opérateurs. »

Cependant, ces réunions n'ont pas été systématiquement maintenues et les rapporteurs spéciaux estiment que ces grandes conférences doivent être formalisées et se tenir sur une base au moins annuelle. **Ce type de réunion devra donner lieu à des instructions précises de la part de l'administration centrale sur leur *modus operandi*, leurs objectifs et leur fréquence.**

La crise liée à l'épidémie de covid-19 que nous traversons a donné lieu à une augmentation de la fréquence des réunions entre ces intervenants, avec de nouveaux outils de visio-conférence. Les rapporteurs spéciaux considèrent que la dynamique enclenchée depuis un an doit être conservée et que les services économiques **devraient constituer le secrétariat de séminaires annuels réunis sous l'égide de l'ambassadeur.**

<p>Recommandation n° 2 : organiser dans chaque pays, sous l'égide de l'ambassadeur, un conseil économique annuel de l'ensemble des acteurs de la communauté économique française. En confier le secrétariat au réseau des services économiques.</p>
--

Les principaux acteurs de la communauté économique française à l'étranger



Source : commission des finances du Sénat

B. LA DÉFENSE DES POSITIONS ÉCONOMIQUES DE LA FRANCE, LE SOUTIEN AUX ENTREPRISES FRANÇAISES ET LA PROMOTION DE L'ATTRACTIVITÉ DU TERRITOIRE NATIONAL

1. L'analyse macroéconomique et sectorielle et la défense des politiques économiques nationales

a) Les analyses produites par le réseau économique

Le réseau économique à l'étranger produit des analyses relatives à la situation macro-économique ainsi que des notes sectorielles sur les différents pays suivis. Le réseau est ainsi chargé de la surveillance des principaux risques macroéconomiques auxquels l'économie française pourrait être exposée. Les analyses produites, principalement à destination de l'administration centrale et du Gouvernement, peuvent être transversales ou relever de logiques sectorielles. Les services ont également un rôle de suivi de la situation financière des émetteurs souverains.

Ils participent également à la préparation de l'ordre du jour des conseils d'administration des principales banques multilatérales de développement¹. Les positions de la France sont ainsi définies après échanges entre l'administration centrale, les services économiques et les administrateurs ou représentants français au sein de ces instances. De façon similaire, des notes d'instruction à destination de l'administrateur pour la France au Fonds monétaire international (FMI) doivent être réalisées pour chaque pays une fois par an et des notes sont également prévues, en moyenne une fois tous les deux ans, à destination du conseiller économique de la représentation permanente au sein de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Le rôle d'analyse et d'évaluation trouve une résonance particulière pour les services économiques situés au sein de l'Union européenne. Ceux-ci ont en effet pour mission de réagir aux programmes nationaux de réformes (PNR) et aux programmes de stabilité (PSTAB) réalisés par les différents États membres. Les contributions des services économiques sont ainsi indispensables pour permettre au Gouvernement français d'évaluer la pertinence et le réalisme des engagements pris par les différents États membres.

¹ Dont la Banque mondiale (BM), la Banque Internationale de reconstruction et de développement (BIRD), la Banque européenne de reconstruction et de développement (BERD) la Banque africaine de développement (BAfD), le Fonds international de développement agricole (FIDA), la Banque Asiatique de développement (BAsD), Fonds Asiatique de développement (FAsD)

Plus globalement, les services économiques européens sont régulièrement mis à contribution pour alimenter les travaux de diverses commissions¹ au sein de l'Union européenne.

Enfin, sous la coordination du bureau PILOT, l'ensemble des **services à l'étranger participent à la production d'études comparatives internationales (ECI)**. Ces études permettent, sur commande de différentes administrations, du Gouvernement ou des parlementaires, d'évaluer les réponses apportées dans différents pays à une problématique donnée.

Le parangonnage offert par les ECI est particulièrement utile pour éclairer la décision publique et même, plus largement, les citoyens. De ce point de vue, si les rapporteurs spéciaux saluent la publication de certaines synthèses, ils estiment qu'une publicité plus importante devrait être accordée à ces travaux.

Dans le contexte de crise sanitaire, les comparaisons réalisées par les services économiques à l'étranger se sont révélées particulièrement utiles, en analysant tant la diversité des mesures de restriction de liberté adoptées que les réponses apportées par les différents États pour limiter les conséquences de la crise sanitaire.

Le travail de valorisation des ECI réalisé par la DG Trésor apparaît à ce jour insuffisant. Les synthèses rendues publiques par la direction générale du Trésor ne concernent qu'un nombre restreint de sujets. **Si les commanditaires doivent désormais s'engager, dès lors que le sujet revêt un intérêt public et ne revêt aucun caractère de confidentialité, à fournir une synthèse de la commande, les rapporteurs spéciaux considèrent que la publicité de ces documents pourrait être beaucoup plus large.**

Ainsi, ils recommandent de renforcer la diffusion de ces travaux auprès du public en systématisant la diffusion de synthèses par la DG Trésor et la communication des études dans leur intégralité aux parlementaires, y compris lorsqu'ils ne sont pas à l'origine de la commande.

Recommandation n° 3 : systématiser la rédaction de synthèses des études comparatives internationales et les diffuser auprès du grand public. Transmettre les études dans leur intégralité aux parlementaires pour alimenter leurs travaux.

¹ Enquête annuelle « Accès au marché et propriété intellectuelle », réunion du comité consultatif d'accès au marché, comité obstacles techniques au commerces et comité mesures sanitaires et phytosanitaires de Genève.

b) La promotion des positions françaises auprès des États étrangers

Le réseau international a également pour mission de promouvoir les positions françaises auprès des autorités du pays de résidence et d'analyser les décisions publiques qui y sont prises. Ce rôle, essentiel au niveau européen, est également assuré au sein des principales instances internationales (FMI, G20, G7, OMC).

De plus, et même si la fréquence de celles-ci s'est considérablement réduite dans le contexte de pandémie actuel, les séquences économiques des visites officielles des autorités françaises à l'étranger sont prises en charge par les agents des services économiques. Les bureaux géographiques doivent en conséquence tenir à jour plusieurs notes¹ destinées à alimenter le « *dossier ministre* ».

Au niveau de l'Union européenne, **les services économiques ont un rôle majeur de préparation des différentes réunions des ministres**. En effet, la DG Trésor contribue à la préparation de l'Eurogroupe, du Conseil affaires économiques et financières (Ecofin), du Conseil compétitivité (Compet) et du Conseil transports, télécommunications et énergie (TTE).

La présence de services économiques dans les différents États membres et les échanges avec les pouvoirs publics étrangers permettent de restituer, en amont des réunions, « *les positions des États-membres sur les points à l'ordre du jour, en les mettant en perspective avec le contexte politique et économique intérieur, ce qui est extrêmement précieux pour l'administration centrale et les cabinets pour préparer les interventions des ministres français, rechercher des alliances et des soutiens sur des textes particuliers* »².

Le réseau européen de la DG Trésor joue donc un rôle essentiel dans la préparation des réunions des institutions de l'Union, rôle qui s'ajoute aux fonctions traditionnellement remplies par les services économiques.

2. Le soutien aux entreprises françaises à l'international et la promotion de l'attractivité de la France

a) Le soutien et l'accompagnement des entreprises françaises à l'étranger

Les services économiques ont traditionnellement une fonction de soutien aux « grands contrats », soit les contrats dont la part française d'exportation dépasse les 10 millions d'euros. **Dans les faits, la frontière entre ce type de contrat et les contrats relevant de *Business France* est plus floue** : elle résulte parfois davantage de la nécessité ou non d'une

¹ Note « situation économique et financière », fiche relations économiques bilatérales, note « enjeux prioritaires pour les entreprises françaises ».

² Réponses au questionnaire des rapporteurs du sous-directeur Europe de la direction générale du Trésor, Alexandre Baclet.

intervention diplomatique directe de l'ambassadeur ou du conseiller économique.

Après que la Cour des comptes a jugé dans un référé du 3 juin 2014, que ces « *missions mériteraient d'être plus clairement délimitées avec celles qui ont été confiées à Ubifrance* », la convention du 19 février 2016 précise les modalités de coopération des deux entités en matière d'accompagnement à l'international des entreprises françaises. D'après les réponses apportées par *Business France* aux rapporteurs spéciaux, la convention tripartite joue un rôle de « *mode d'emploi* » pour organiser les liens entre les intervenants.

Aux termes de l'article 3 de la convention, et outre la mission traditionnelle de soutien aux grands contrats, les services économiques sont en charge :

- de **l'information générale des entreprises implantées en France sur les différents pays et sur les conditions d'accès aux différents marchés** (situation du commerce extérieur et des investissements, secteurs économiques considérés comme les plus porteurs, climat des affaires) ;

- de **la mobilisation des instruments financiers gérés par la DG Trésor** (fonds d'aides au secteur privé et prêts du Trésor¹) ou par BpiFrance Assurance Export ;

- de **l'animation** de la communauté d'affaires ;

- de **l'orientation des entreprises vers les décideurs publics locaux pertinents et les partenaires institutionnels.**

L'opérateur *Business France* doit quant à lui prendre en charge l'essentiel des demandes d'accompagnement des petites et moyennes entreprises (PME) et des entreprises de taille intermédiaire (ETI). **Il est ainsi chargé de répondre aux demandes qui ne concernent par des informations générales mais nécessitent des prestations spécifiques, tarifées par l'opérateur.** Il peut s'agir de tests sur l'offre, de missions de prospection, de salons, de mise en relations ou encore d'études de marchés. Par ailleurs, *Business France* est chargé de la gestion des volontaires internationaux en entreprises (VIE).

Avec la création de la « *Team France export* » (TFE), la DG Trésor a renforcé ses missions de soutien aux ETI et aux PME, « *en participant au décryptage de la situation économique et financière des pays et en appuyant celles-ci dans leurs contacts avec les autorités des pays de résidence* »².

¹ Anciennement RPE – réserve pays émergent.

² Réponses de la direction générale du Trésor aux rapporteurs spéciaux.

La Team France Export

La Team France export vise à offrir, dans les régions, une interface unique d'accompagnement à l'export aux entreprises exportatrices. La TFE fait principalement appel aux conseillers en développement international des chambres de commerce et d'industrie (CCI) et aux experts de *Business France*, mais peut également mobiliser ponctuellement le réseau des services économiques.

Ces regroupements *Business France*/CCI, désignés guichets uniques et chargés d'identifier et de préparer les entreprises à l'export, sont pilotés à l'échelon local par les régions, dont la compétence en la matière est inscrite dans la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « Loi NOTRe »). Leur constitution s'accompagne de **la signature d'accords régionaux tripartites *Business France*/région/CCI**.

Au plan territorial, *Business France* affecte des équipes au sein des CCI régionales pour étoffer les guichets uniques mais surtout **introduire une approche par portefeuille** d'entreprises pour les agents de *Business France* et des réseaux consulaires en régions, en complément de celles d'ores et déjà aujourd'hui affectées au sein de Bpifrance.

Source : rapport au Parlement sur le financement public dont bénéficie Business France, en application de l'article 141 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018

(1) Le rôle du Trésor dans l'octroi de financements

Les services économiques à l'étranger participent à la mise en œuvre des principaux outils de financement gérés par la direction générale du Trésor : les aides du fonds d'études et d'aide au secteur privé (FASEP) et les prêts du Trésor, qu'ils soient concessionnels ou non.

Le fonds d'études et d'aide au secteur privé (FASEP) permet d'octroyer des subventions ou des avances remboursables pour financer des études de faisabilité ou des démonstrateurs par des entreprises françaises pour des projets au sein de pays en développement.

Ce type d'aide permet de positionner des entreprises françaises dès le stade des études préalables auprès d'autorités publiques étrangères. **Le FASEP poursuit trois objectifs : le soutien à l'export, l'aide aux pays en développement (il est comptabilisé dans l'effort français d'aide publique au développement) et l'action en faveur de l'environnement.**

Dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2021 et du volet « export » de la mission plan de relance, 30 millions d'euros supplémentaires ont été dédiés au FASEP en autorisations d'engagement (AE), pour atteindre un total de 55 millions d'euros en AE pour l'année 2021.

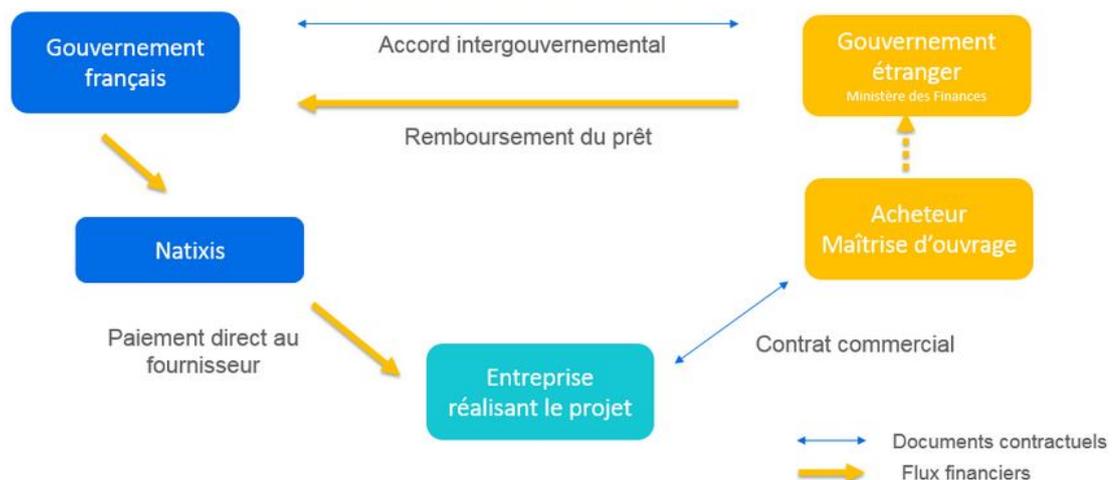
Lors des demandes de FASEP, le service économique constitue le point d'entrée de l'entreprise au niveau local. Il fournit un avis lors de l'examen de la demande et accompagne l'entreprise dans la négociation du protocole d'accord et dans la suite du projet.

Les **prêts du Trésor** sont des prêts octroyés par l'État français à un État étranger pour financer un projet d'infrastructure ou de service dont la composante française est forte.

Il existe deux types de prêts du Trésor : les prêts concessionnels, dont les conditions financières sont les plus avantageuses et qui sont intégrés à la politique d'aide au développement, et les prêts directs.

Le service économique **coordonne les échanges entre les différents intervenants**, à savoir l'entreprise, le bénéficiaire local, l'expert indépendant qui analyse les éléments techniques et financiers du projet et le bureau des financements directs du Trésor. Le service économique prend part aux négociations de l'accord intergouvernemental (AIG) qui fixe les conditions du prêt et assure ensuite le suivi du contrat. Natixis est chargé du paiement du prêt à l'entreprise qui réalise l'objet du contrat.

Flux financiers des prêts du Trésor



Source: [site internet de la Direction générale du Trésor.](#)

(2) Un soutien à Bpifrance assurance export *via* des avis techniques

Bpifrance assurance export, filiale de la société anonyme Bpifrance, est chargée de la gestion de plusieurs outils d'aide à l'internationalisation des entreprises. Ces outils correspondent d'une part à des garanties publiques et d'autre part à des financements directs. Leur mobilisation donne lieu à des demandes d'avis des services économiques à l'étranger, principalement lorsque c'est la garantie de l'État qui est sollicitée (*cf. encadré infra*).

Au titre des garanties publiques, Bpifrance est ainsi en charge de l'assurance-crédit, de l'assurance des cautions et des préfinancements à l'exportation, de la garantie de change et de l'assurance prospection. Ces dispositifs sont gérés pour le compte de l'État et sont retracés au sein du programme 114 « *Appels en garantie de l'État* » de la mission « *Engagements financiers de l'État* ».

Les produits financiers donnant lieu à une saisine des services économiques

Assurance-crédit

Le service économique compétent est systématiquement saisi pour les opérations d'assurance-crédit d'un montant supérieur ou égal à 1,5 million d'euros. Le service opérationnel de Bpifrance peut décider de statuer sur la prise en garantie en l'absence de réponse de la part du service économique, à l'exception des opérations complexes.

L'avis du service économique a vocation à informer la commission interministérielle en charge de l'attribution des garanties.

Assurance-Change

Les garanties de change permettent à un exportateur de sécuriser son cours de change entre l'euro et une dizaine de devises éligibles **pendant la période de négociation**. Le service économique est systématiquement saisi dès lors que les affaires doivent être examinées en commission des garanties.

Assurance investissement

Le service économique est saisi systématiquement pour ce type d'assurance. La commission des garanties donne un avis préalable avant la décision de prise en garantie par le Ministre ou ses délégués au sein du ministère de l'économie, des finances et de la relance. Des délégations sont également prévues pour permettre à Bpifrance de prendre en garantie certains dossiers dont les montants sont inférieurs à certains seuils, sans avis de la commission des garanties. Les seuils de délégation sont fonction du produit et du pays.

Garantie des cautions et des préfinancements

Le service économique est saisi au cas par cas en fonction des opérations et des pays.

Source : réponses de Bpifrance Assurance Export au questionnaire des rapporteurs spéciaux.

Par ailleurs, Bpifrance octroie directement des crédits de financement export, à hauteur de 25 millions d'euros lorsque Bpifrance est seul financeur et de 75 millions d'euros en cofinancement.

b) Le rôle du réseau de la DG Trésor en matière d'attractivité de l'économie française

Issue de la fusion de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) et d'Ubifrance, l'agence *Business France*¹ s'est vue attribuer la compétence attractivité. L'article 2 de l'ordonnance du 22 décembre 2014 charge ainsi la nouvelle structure de valoriser et de promouvoir « *l'attractivité de la France, de ses entreprises et de ses territoires. À cette fin, elle assure notamment des activités de prospection, d'accueil et d'accompagnement des investisseurs internationaux.* »

Ces activités doivent cependant s'opérer de manière coordonnée avec les services économiques et les ambassadeurs. En effet, comme cela a pu être rappelé par le chef de service économique régional du Mexique, de l'Amérique centrale et des Caraïbes, M. Cyril Forget, **certains investisseurs potentiels ne sont accessibles que par l'ambassadeur lui-même ou le chef de service économique.**

L'étroite collaboration de *Business France* et du réseau économique est à ce titre indispensable pour atteindre certains profils. De plus, les secteurs bancaires et financiers entrent dans le champ de compétences des services économiques et non dans celui de *Business France*.

Pour clarifier la répartition des compétences et organiser les interventions respectives de chacun des intervenants, une convention Attractivité a été signée le 17 juillet 2018 entre le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, le ministère de l'économie et des finances, le ministère de la cohésion des territoires² et *Business France*.

La convention désigne les services économiques pour traiter « *les questions régaliennes qui peuvent présenter un intérêt pour l'attractivité de la France (régime des investissements stratégiques, privatisations, politique de concurrence européenne...)* »³. D'après les informations apportées par *Business France*, **sont également visés par ce champ la mobilité des personnes, la fiscalité et l'environnement réglementaire.**

La mission de promotion de l'image de la France est assurée de façon conjointe par les services économiques et *Business France*, en fonction des domaines de compétence de chacun des acteurs. La DG Trésor et son réseau sont chargés « *de la stratégie globale de promotion de l'attractivité de la France (thèmes, pays prioritaires, grands événements et webinaires...), de la préparation des dossiers de fond sur les politiques d'attractivité et, en appui de Business France, de l'identification et de l'accompagnement des projets, et de la*

¹ *Business France* a été créé par l'ordonnance n° 2014-1555 du 22 décembre 2014 portant fusion de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) et d'Ubifrance, l'Agence française pour le développement international des entreprises.

² Qui partage avec le ministère de l'Europe et des affaires étrangères et le ministère de l'économie, des finances et de la relance la tutelle de *Business France*.

³ Convention du 17 juillet 2018, conclue entre le ministère de l'économie et des finances, le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, le ministère de la Cohésion des territoires et *Business France*.

production de fiches sur les entreprises. »¹ Au niveau local, les feuilles de route et les priorités d'attractivité sont définies par les services économiques et associent les ambassadeurs pour approcher des investisseurs et des représentants institutionnels.

En revanche, la convention confie « *très majoritairement* » à *Business France* les activités de prospection (détection des cibles, entretiens et suivi).

**La répartition des compétences « attractivité »
entre les services économiques et *Business France***

	Service économique	<i>Business France</i>
Questions régaliennes	Compétence exclusive.	Pas de compétence.
Promotion de l'image de la France / organisation d'évènements	Mission conjointe dans son domaine de compétence (grands contrats/ régalien). Compétence spécifique de promotion de la politique économique de la France.	Mission conjointe.
Prospection	Complète l'identification des cibles de <i>Business France</i> .	« <i>Les activités de prospection – détection des cibles, entretiens, suivis sont très majoritairement du ressort du bureau ou du hub régional Business France</i> ».
	« Répartition des entretiens avec les grands comptes de manière consensuelle en fonction des liens que l'un et l'autre des partenaires entretiennent avec eux. »	
Suivi des prospects	Répond aux points relatifs aux réformes en France.	Répond aux questions sectorielles et relatives à l'environnement des affaires, y compris au plan fiscal. Assure le secrétariat de l'ensemble des travaux.
Synthèse et remontées en administration centrale	Liste, une fois par an, les mesures potentielles pour renforcer l'attractivité de la France.	

Source : convention Attractivité du 17 juillet 2018.

¹ Réponses de la direction générale du Trésor au questionnaire des rapporteurs spéciaux.

La répartition prévue par la convention s'applique aux pays identifiés comme étant les pays d'origine des principaux investisseurs ou ayant un potentiel d'investissement élevé.

Pour les autres pays, dans lesquels *Business France* est moins bien représenté, les services économiques jouent un rôle indispensable de relais et peuvent « effectuer des prospections selon les opportunités d'investissement qu'il[s] décèle[nt] directement ou lors de contacts bilatéraux avec de grands groupes locaux. »¹ En particulier, le réseau du Trésor est « particulièrement mobilisé sur le secteur financier, relevant de sa compétence, et dont il peut donc obtenir plus facilement des informations sur les projets d'investissements ou prises de participation »².

Sur le fondement de cette répartition des compétences, la *Team France Invest* (TFI), qui n'associe pas formellement la direction générale du Trésor, doit continuer à se déployer. La plateforme « comité d'orientation et de suivi des projets étrangers » (COSPE), interne à *Business France*, **oriente les projets détectés par les services localisés à l'étranger. Elle permet la réception et le suivi des projets d'investissement - 1 560 en 2020, très majoritairement détectés par *Business France* - qui sont ensuite communiqués aux agences régionales de développement (ARD) pour orienter les financements.**

D'après les informations transmises aux rapporteurs spéciaux, les projets détectés par les services économiques ne sont pas nécessairement labellisés Trésor dans les outils de suivi. **Ainsi, dans le rapport annuel 2020 de *Business France*, seuls 59 projets d'investissement, soit moins de 4 % du total, apparaissent comme ayant été identifiés par le Trésor. Cette labellisation correspondrait à une bonne entente des équipes des services économiques avec celles de *Business France*, une part variable de la rémunération de ces dernières dépendant du nombre de projets détectés.**

¹ Convention Attractivité du 17 juillet 2018.

² Réponses au questionnaire des rapporteurs spéciaux.

Les rapporteurs spéciaux recommandent néanmoins de revenir sur cette pratique pour permettre de fiabiliser le suivi de l'identification des projets d'investissement et distinguer clairement les projets identifiés par le réseau de la DG Trésor. Afin d'éviter que ces évolutions n'entraient la fluidité des échanges entre les deux réseaux, ils recommandent d'engager une réflexion sur les règles de rémunération des agents de *Business France* en matière d'identification de projets d'investissement.

Recommandation n° 4 : labelliser de manière plus rigoureuse l'origine de l'identification des projets d'investissements entre *Business France* et le réseau économique de la direction générale du Trésor. Veiller à ce que cette évolution ne nuise pas à la fluidité des échanges entre les deux réseaux.

II. ALORS QUE LA CRISE SANITAIRE ET ÉCONOMIQUE A DÉMONTRÉ LE RÔLE ESSENTIEL DU RÉSEAU ÉCONOMIQUE À L'ÉTRANGER, SES EFFECTIFS DOIVENT ÊTRE STABILISÉS ET SON PILOTAGE RENFORCÉ

A. ALORS QUE LES EFFECTIFS DES SERVICES ÉCONOMIQUES SONT EN BAISSÉ CONSTANTÉ DEPUIS PLUS DE VINGT ANS, LA CRISE DE LA COVID-19 A MONTRÉ LE CARACTÈRE INDISPENSABLE DU RÉSEAU ÉCONOMIQUE À L'ÉTRANGER

1. Même après correction des évolutions de périmètre, les effectifs des services économiques à l'étranger ont été plus que divisés par deux en vingt ans

a) Outre la dévolution à Business France, le transfert des fonctions support au ministère de l'Europe et des affaires étrangères a constitué une évolution notable de périmètre pour le réseau économique

La dévolution des activités commerciales d'accompagnement à l'export à *Business France* a donné lieu à cinq vagues de transferts de personnels entre janvier 2009 et janvier 2012. **Au total, 839 équivalents temps plein ont été transférés à l'opérateur.**

Par ailleurs, la quasi-totalité des fonctions support a été transférée au ministère de l'Europe et des affaires étrangères dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2019.

La mutualisation des fonctions support dans le cadre d'Action publique 2022

Dans le cadre du programme Action publique 2022, la loi de finances initiale 2019 a autorisé le transfert des agents en charge des fonctions support au sein des services à l'étranger du ministère de l'économie, des finances et de la relance au ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Ce transfert, qui correspondait à 79 équivalents temps plein (ETP) et 2,2 millions d'euros de crédits de titre 2 (dépenses de personnel), a principalement concerné des agents de droit local (assistants gestionnaires, conducteurs, gardiens).

À ce transfert d'effectifs au ministère de l'Europe et des affaires étrangères s'est ajouté ceux des crédits afférents à l'essentiel des dépenses des services économiques exécutées à l'étranger (crédits de fonctionnement, crédits immobiliers et crédits d'investissement) ainsi que de la totalité des biens mobiliers, du parc des véhicules et du parc immobilier des services économiques du ministère de l'économie, des finances et de la relance.

Les ambassadeurs de chaque pays concerné ont été étroitement associés à ces transferts. Leur bilan est positif pour l'ensemble des acteurs interrogés par les rapporteurs spéciaux à ce sujet, les chefs de service auditionnés indiquant qu'ils s'étaient bien déroulés.

Source : auditions et réponses du secrétariat général de la direction générale du Trésor au questionnaire des rapporteurs spéciaux

Les rapporteurs spéciaux estiment que la mutualisation des fonctions support, des crédits de fonctionnement afférents au service et des fonctions comptables **s'inscrit dans une logique de rationalisation souhaitable des dépenses publiques et se félicitent que ces transferts se soient passés de façon satisfaisante pour l'ensemble des acteurs.**

À ce jour, « *le parc automobile, les frais de déplacement (missions et tournées), la gestion mobilière et immobilière, les crédits de fonctionnement courant et les effectifs majoritairement en charge donc des fonctions supports (assistantes et chauffeurs), sont mutualisés et gérés directement par le secrétaire général adjoint de l'Ambassade.* »¹ D'après les informations communiquées, les relations entre les chefs de service économique et les secrétariats généraux² d'Ambassade sont bonnes.

Seules quelques difficultés subsistent, notamment en matière de logement des volontaires internationaux en administration (VIA), traditionnellement logés par la DG Trésor dans certaines villes (New-York et Hong-Kong notamment) et sont en cours de règlement entre les deux administrations.

¹ Réponse de la direction générale du Trésor au questionnaire des rapporteurs.

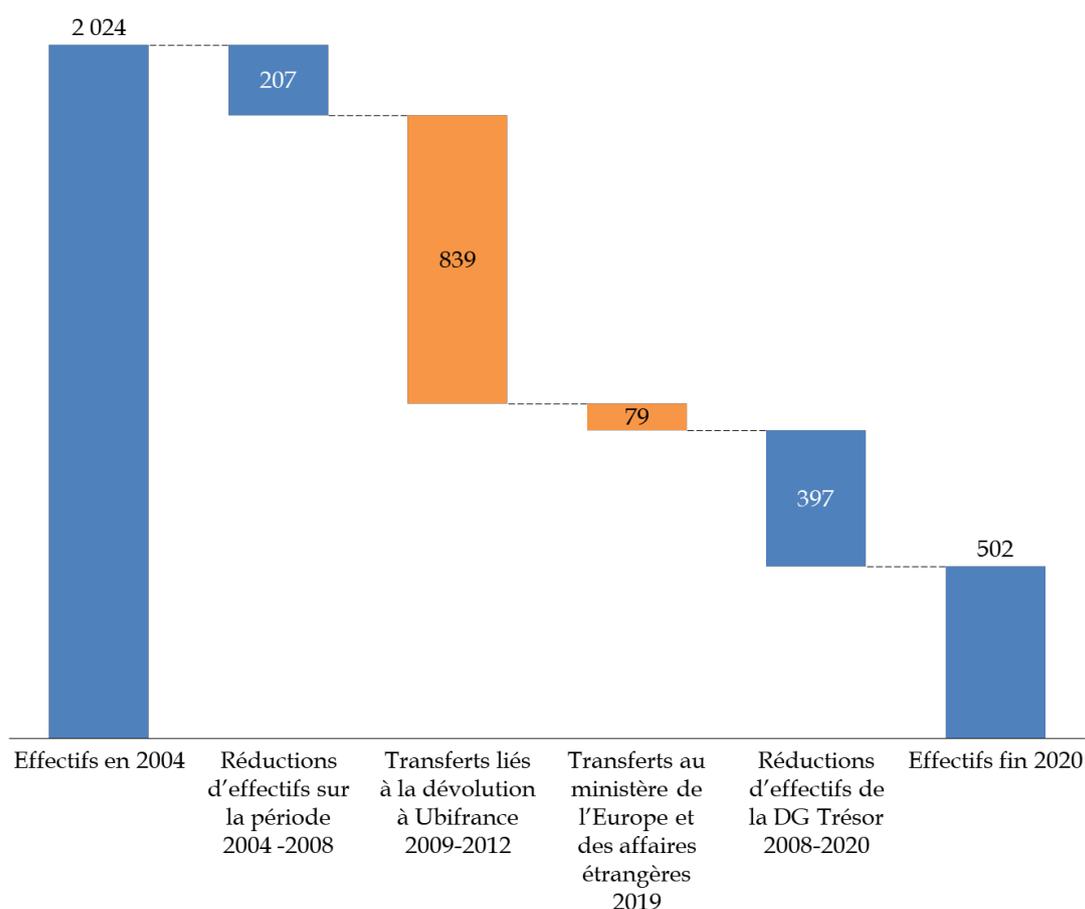
² Généralement les secrétaires généraux adjoints.

b) Une fois neutralisées les évolutions de périmètre, une réduction substantielle des effectifs des services économiques

Cependant, même **après prise en compte des évolutions de périmètre liées à la dévolution d'activités à Business France et au transfert des fonctions support**, les emplois du réseau économique sont en très nette baisse.

Évolution des effectifs du réseau international de la direction générale du Trésor depuis 2004

(en ETP)



Source : secrétariat général de la direction générale du Trésor, en réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux

À périmètre constant, ce sont donc plus de 600 ETP qui ont été supprimés depuis 2004, alors que le réseau ne compte plus aujourd'hui qu'environ 500 ETP. Les baisses d'effectifs décidées dans le cadre du comité Action publique 2022 (CAP2022) représentent par ailleurs une réduction de masse salariale attendue à 3,6 millions d'euros sur la période 2018-2022, soit un taux d'effort de 5,9 %¹.

¹ Réponses du ministère de l'économie, des finances et de la relance au questionnaire des rapporteurs spéciaux pour le projet de loi de finances 2021.

Afin d'accompagner le rythme soutenu de réduction des effectifs, le réseau de la DG Trésor a bénéficié d'une requalification des emplois du réseau. Ainsi, la part relative des emplois les plus qualifiés (A+ et A) a très nettement progressé depuis dix ans, passant de 27 % des effectifs en 2010 à 48 % en 2020.

Si les rapporteurs spéciaux souscrivent à l'objectif de rationalisation de l'action de l'État, ils considèrent néanmoins que la poursuite **des réductions d'effectif** au-delà de l'horizon 2022 **pourrait gravement remettre en cause la capacité des services économiques à mener à bien leurs missions**. Alors que la crise que nous traversons **appelle à une connaissance et une maîtrise toujours plus approfondie des chaînes de valeur globales, la diplomatie économique est cruciale**. Il apparaît donc indispensable de maintenir des effectifs suffisamment nombreux pour effectuer ces missions.

Les services économiques sont des acteurs incontournables pour permettre à la France de renforcer sa capacité d'exportation et attirer des capitaux étrangers. Alors que le déficit commercial de la France demeure préoccupant, le maintien d'un réseau économique performant doit constituer une priorité.

Les chiffres clés du commerce extérieur en 2020

Si la France est le sixième pays exportateur mondial, elle accuse un déficit de la balance de biens important, **à hauteur de 82,1 milliards d'euros hors matériels militaires**.

Les principaux secteurs à l'origine de ce déficit sont :

- les biens d'équipement, à hauteur de 33,2 milliards d'euros ;
- l'énergie, à hauteur de 25,7 milliards d'euros ;
- le textile et l'habillement, à hauteur de 15,4 milliards d'euros ;
- l'automobile à hauteur de 15,4 milliards d'euros.

Les excédents proviennent de :

- l'aéronautique et le spatial, à hauteur de 16,5 milliards d'euros ;
- la chimie, les parfums et les cosmétiques à hauteur de 12,9 milliards d'euros ;
- l'agroalimentaire, à hauteur de 6,3 milliards d'euros ;
- le secteur pharmaceutique à hauteur de 5 milliards d'euros.

Le secteur des services a cependant été en excédent, à hauteur de 8,3 milliards d'euros.

Source : rapport annuel du commerce extérieur de la France, direction générale du Trésor, février 2021.

Les gains à espérer d'une politique de rabot sur les effectifs au sein des services économiques sont sans commune mesure avec les risques qu'une telle réduction pourrait faire courir. Le rôle des services économiques s'est par d'ailleurs pleinement révélé dans le contexte de crise sanitaire et économique.

Recommandation n° 5 : une fois les objectifs de réduction d'effectifs d'Action publique 2022 atteints, sanctuariser les effectifs des services économiques à l'étranger de la DG Trésor.

2. La crise sanitaire a rappelé l'importance de disposer d'un réseau économique présent dans le monde entier

Les services interrogés par les rapporteurs spéciaux ont fourni plusieurs exemples de leur mobilisation pour faire face à la pandémie et à ses conséquences.

Dans la première phase de la pandémie, les services économiques ont dû répondre aux très nombreuses sollicitations d'entreprises françaises localisés à l'étranger et ont, pour ce faire, mis en place un numéro vert. Ils ont servi d'interface avec les pouvoirs publics des différents États, afin d'aider ces entreprises à maintenir leurs activités tout en protégeant leurs salariés.

Les services économiques ont également coordonné l'action des différents représentants des communautés d'affaires (chambres de commerce, conseillers au commerce extérieur, *Business France*, Bpifrance, Agence française de développement, et sa filiale pour la promotion et participation pour la coopération économique, (Proparco) etc.).

Par ailleurs, les services économiques ont participé à « *l'identification de fournisseurs fiables de matériel médical et sécurisation des chaînes logistiques pour acheminer ces produits en France.* »¹ En particulier, le service économique régional de Pékin s'est organisé en « *Task force* » avec *Business France*, pour sécuriser l'approvisionnement de matériels médicaux.

¹ Réponses au questionnaire des rapporteurs spéciaux.

L'activité du service économique régional de Pékin pendant la crise sanitaire

Alors que la Chine a été l'épicentre de l'épidémie, la fonction du service économique régional de Pékin a d'abord consisté à assurer une veille à destination tant du Gouvernement que de la communauté française sur place. Des bulletins dédiés au suivi de la crise ont été mis en place à destination de la communauté d'affaires. 115 bulletins spéciaux du service économique régional ont ainsi été publiés entre fin janvier et fin juillet 2020.

Le service a surtout permis d'assurer le « *sourcing* », c'est-à-dire de garantir la fiabilité des vendeurs de matériel médical (principalement des masques, blouses et respirateurs), puis a participé aux négociations et assuré, en aval, la coordination logistique pour la livraison des matériels (dédouanement et autorisations de vol). Cette fonction a représenté près de 60 % de l'activité du service et a permis la commande et l'acheminement de plus de quatre milliards de masques dans la première phase de la crise sanitaire. Le service a également accompagné les commandes privées de masques, identifiant les vendeurs fiables et permettant la commande de près de 15 milliards de masques à destination des entreprises et du marché français.

Le service économique a également participé à l'évacuation hors de Chine des ressortissants de Wuhan, et contribue, grâce à la présence sur place d'un agent de la direction générale de l'aviation civile, au maintien des liaisons aériennes, y compris dans la période actuelle, en œuvrant à la fois au maintien de créneaux et en relayant auprès des autorités chinoises les demandes de visas.

Source : audition du chef de service économique régional de Pékin

Les services économiques ont plus globalement été mobilisés sur des missions très diverses : **soutien au rapatriement des ressortissants français, veille de l'évolution de la crise et comparaisons internationales des mesures économiques et sanitaires prises.**

Les documents communiqués aux rapporteurs spéciaux témoignent de la dimension transversale de l'intervention du réseau : **les études internationales réalisées pendant les différentes phases de confinement ont permis de comparer de façon très précise les mesures de restriction de liberté, les règles applicables en matière de télétravail et de fermeture des commerces et des restaurants, ou encore de politique de vaccination.** Sous l'effet de la crise, le nombre d'études comparatives internationales produites s'est accru d'un tiers en 2020.

La crise sanitaire et économique a montré la capacité d'adaptation du réseau de la direction générale du Trésor, **qui a maintenu son activité et été en mesure de répondre aux nombreuses demandes nées de la crise sanitaire.** Les rapporteurs spéciaux ne peuvent que saluer le rôle de la DG Trésor et des diplomates dans la garantie des chaînes d'approvisionnement.

B. DES PROGRÈS PEUVENT ENCORE ÊTRE ACCOMPLIS EN MATIÈRE DE PILOTAGE DU RÉSEAU ET D'ASSOCIATION DES DIFFÉRENTS ACTEURS

1. Renforcer les efforts de sécurisation des échanges

Tout d'abord, concernant les liens avec l'opérateur *Business France*, les moyens matériels doivent continuer à converger et à s'améliorer. Pour ce faire, **la sécurité des informations échangées doit être mieux garantie**. Alors que des canaux cryptés ont par exemple été mis en place entre certains services économiques et *Business France*, les rapporteurs spéciaux estiment que ces canaux doivent être généralisés.

De plus, les interfaces communes à *Business France* et aux services économiques doivent continuer à être développées pour assurer la fluidité des échanges et garantir la sécurité des informations.

En effet, d'après les informations communiquées aux rapporteurs spéciaux par *Business France*, l'absence d'outils de communication partagés nuit encore à la circulation des informations entre les différents intervenants. **L'espace collaboratif de la *Team France Invest* doit ainsi permettre un meilleur partage de l'information tout en garantissant la confidentialité, notamment afin d'organiser les *data room* sur les grands projets stratégiques.**

<p>Recommandation n° 6 : accélérer le chantier de développement d'applications informatiques communes à <i>Business France</i> et aux services économiques.</p>
--

Par ailleurs, à l'occasion des différents échanges que les rapporteurs spéciaux ont pu avoir avec les auditionnés, d'autres améliorations leur sont apparues nécessaires en matière de sécurité informatique.

Un premier point concerne le cabinet du ministère de l'économie, des finances et de la relance. Les échanges du cabinet avec les services économiques à l'étranger, y compris dans les pays les plus sensibles, ne se font pas sur des messageries cryptées.

Si le principe est effectivement pour les communications du service économique de transiter par l'administration centrale, certains courriels sont échangés en direct et devraient pouvoir bénéficier d'un haut niveau de sécurisation.

Les rapporteurs recommandent ainsi de doter, au plus vite, les membres du cabinet du ministère de l'économie, des finances et de la relance de messageries cryptées.

Recommandation n° 7 : doter, pour leurs échanges avec les services économiques à l'étranger, les membres des cabinets du ministère de l'économie, des finances et de la relance de messageries cryptées.

Enfin, les efforts de convergence informatique entre la direction générale du Trésor et le ministère de l'Europe et des affaires étrangères doivent être considérablement accélérés.

En effet, si les directions des systèmes d'information de chacune des administrations doivent garantir la sécurité de leurs propres applications, il apparaît nécessaire d'accélérer leur collaboration.

Lorsque ce ne sont pas de véritables blocages, les difficultés de coordination entre les services engendrent à tout le moins d'importants retards. Ainsi, les personnes auditionnées ont évoqué des délais très importants dans l'accès au portail « Diplomatie » en télétravail dans le contexte de crise sanitaire.

Plus largement, le fait que chacune des deux administrations dispose de sa propre « bulle informatique » entraîne la nécessité d'organiser, entre chacune d'elles, des passerelles.

Un autre point de difficulté concerne l'outil de suivi des contrats prioritaires (OSCOP), qui vise à centraliser le suivi des principaux dossiers de diplomatie économique et qui est développé par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères. L'accès n'en a pas été ouvert à la DG Trésor en l'absence de communication des informations relatives au VPN (*virtual private network*) par le ministère de l'économie, des finances et de la relance.

Recommandation n° 8 : améliorer la coordination entre la direction du numérique du ministère de l'Europe et des affaires étrangères et le bureau compétent de la DG Trésor afin de faire converger les « bulles informatiques » des deux ministères et assurer une parfaite communication entre ces bulles. À défaut de progrès rapides, envisager la fusion des deux environnements.

2. La régionalisation des compétences doit se poursuivre et la souplesse du réseau être maintenue

La stratégie Trésor international (STI) apporte plusieurs réponses aux défis auxquels est confronté le réseau dans le contexte de réduction des effectifs.

Pour accompagner la mise en œuvre de cette stratégie, la direction a rédigé un manuel du réseau, permettant de clarifier les missions et les attendus des services économiques. La quarantaine de fiches qui composent ce manuel contribuent à rationaliser la production et fixer des principes d'action et des modèles communs à l'ensemble des services.

Cette stratégie renforce le rôle des services économiques régionaux en matière d'animation : leurs chefs reçoivent désormais des instructions plus précises sur leur rôle en matière d'animation, avec un nouveau format de lettres de mission et un bilan à 18 mois de leur action.

Le bureau PILOT, créé dans le cadre de cette stratégie, est spécifiquement dédié au pilotage du réseau, tant du point de vue fonctionnel **sur les évolutions stratégiques du réseau que du point de vue opérationnel, avec le suivi de certaines commandes transversales effectuées depuis la centrale.** Il est également chargé, en lien avec le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, du suivi des questions budgétaires et de gestion. Un comité de suivi accompagne la mise en œuvre de cette stratégie.

La STI a également été l'occasion de renforcer la stratégie globale de communication du réseau, en déployant des outils à destination de l'ensemble des services et des modèles pour leurs communications. Des chantiers sont ainsi en cours pour homogénéiser le format des productions entre les différents services.

Les rapporteurs spéciaux **saluent les efforts réalisés en faveur d'un renforcement du rôle d'animation des chefs de services économiques régionaux et de la localisation de certaines compétences au niveau régional, en particulier les compétences d'analyse macro-économiques.** À ce titre, les services économiques régionaux ont vocation à devenir des centres d'expertise et de ressources pour la circonscription.

Les rapporteurs spéciaux soutiennent donc la logique visant à faire de l'échelon régional l'échelon de référence pour la constitution de pôles de compétence sur les différents sujets. Les services économiques situés dans leur ressort doivent pouvoir saisir les spécialistes sectoriels au niveau régional. Les agents des autres services économiques doivent ainsi, et sauf exceptions, avoir des profils généralistes. **Ce mouvement, déjà très largement engagé par la direction générale du Trésor, doit être poursuivi.**

Recommandation n° 9 : poursuivre la démarche de régionalisation de certaines compétences en privilégiant, sauf exception justifiée par des spécificités locales, les profils généralistes dans les services économiques et les profils spécialisés au niveau des services économiques régionaux.

Par ailleurs, les différents interlocuteurs du réseau doivent être davantage informés et associés aux évolutions envisagées dans l'organisation du réseau.

En effet, si le ministère de l'Europe et des affaires étrangères est en principe associé aux décisions d'évolution des implantations, la décision finale relève bien de la direction du Trésor et du ministère de l'économie, des finances et de la relance. D'après les informations transmises aux rapporteurs, la mise en œuvre du plan Action Publique 2022 a constitué l'occasion d'un renforcement du dialogue entre les deux ministères.

Les rapporteurs spéciaux considèrent que le dialogue doit aller au-delà d'un simple échange entre les deux ministères et qu'il est nécessaire de mieux associer les différents intervenants à l'évolution des implantations et au pilotage du réseau.

Lorsque la fermeture d'une antenne est envisagée, celle-ci doit être discutée entre les différents intervenants et les départs doivent être anticipés afin d'améliorer la poursuite des activités par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, ou par des partenaires privés ou associatifs.

Comme l'indiquait la Cour des comptes dans son référé du 3 septembre 2014, les fonctions de conseiller d'ambassade et de conseiller économique pourraient être rapprochées. **Cette organisation pourrait ainsi s'inspirer en partie du modèle allemand, dans lequel le chef de service ou le conseiller est placé sous l'autorité du ministère fédéral des Affaires étrangères et est chargé d'affaires de l'ambassade.**

Les services des affaires économiques dans les ambassades allemandes

Les conseillers aux affaires économiques et les directeurs des services des affaires économiques dans les principales ambassades allemandes sont placés directement sous l'autorité du ministère fédéral des Affaires étrangères. Ils comprennent généralement plusieurs départements, chargés par exemple des sciences, de l'agriculture et des finances.

Les agents chargés de ces différents sujets sont détachés par les ministères fédéraux concernés et rattachés au champ de compétences du ministère fédéral des Affaires étrangères pour la durée de leur affectation.

La promotion des échanges extérieurs du gouvernement fédéral repose un « système à trois piliers » :

- les missions diplomatiques à l'étranger ;
- le réseau mondial des chambres de commerce à l'étranger ;
- les bureaux de *Germany Trade and Invest* (équivalent allemand de Business France).

Sont également présents à Paris l'Office franco-allemand pour la transition énergétique (OFATE) et une antenne de l'Office national allemand du tourisme (DZT).

Les crédits de fonctionnement sont intégrés au budget de l'ambassade.

Source : réponse à la sollicitation des rapporteurs spéciaux de la direction des affaires économiques de l'Ambassade de la République fédérale d'Allemagne.

Si l'organisation allemande apparaît difficilement transposable en France, du fait de l'organisation structurelle des deux ministères, **des rapprochements doivent cependant pouvoir être envisagés.**

Ainsi, dans les pays dans lesquels la DG Trésor n'est pas présente, la **désignation par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères de profils plus économiques à des postes de conseiller doit pouvoir être envisagée, en concertation avec le ministère de l'économie, des finances et de la relance.** Les évolutions d'implantation des services économiques ou de ses délégués pourraient ainsi être accompagnées d'une prise de relais par des diplomates en poste disposant de profils économiques.

Parallèlement, **les conseillers du commerce extérieur et les chambres de commerce doivent être associés pour garantir la continuité de l'action économique de l'État à l'étranger, y compris lorsqu'il n'est pas représenté par un service économique ou un délégué de la DG Trésor.**

CCI France international considère en ce sens que, « *dans le cas de retraits inévitables ou de situations « orphelines », il peut être utile de se tourner vers les alternatives offertes par le secteur privé, comme les CCI françaises à l'internationales et le réseau des conseillers du commerce extérieur, les deux étant souvent très imbriqués et de plus en plus solidaires.* »¹

Ces échanges avec **les autres intervenants ne doivent cependant pas se faire au détriment de la capacité d'adaptation et du rôle décisionnel du Trésor.** Les rapporteurs spéciaux considèrent en effet que **la décision finale devra toujours relever de la DG Trésor**, afin qu'elle puisse bénéficier de toute la flexibilité nécessaire pour adapter son réseau à l'évolution de la conjoncture politique et des opportunités économiques.

Recommandation n° 10 : mieux organiser la continuité de l'activité des services économiques lorsque ceux-ci ne sont pas présents sur certains territoires, en lien avec le ministère de l'Europe et des affaires étrangères et avec les conseillers du commerce extérieur de la France et les chambres de commerce et d'industrie.

¹ Réponses de CCI France international au questionnaire des rapporteurs spéciaux.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 2 juin 2021 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a entendu une communication de M. Thierry Cozic et Mme Frédérique Espagnac, rapporteurs spéciaux, sur le réseau des services économiques de la direction générale du Trésor à l'étranger.

M. Thierry Cozic, rapporteur spécial pour la mission « Économie ». – Le contrôle budgétaire que nous vous présentons aujourd'hui a été engagé en 2020, avant que l'épidémie de Covid-19 ne devienne une pandémie mondiale. L'objectif était alors d'évaluer, dans un contexte de baisse des moyens et des effectifs, si le réseau international de la direction générale du Trésor disposait encore des capacités nécessaires à la réalisation de ses missions.

Depuis, la crise liée à la Covid-19 a illustré d'une façon inédite l'importance de la diplomatie économique et modifiera de façon durable le rapport de l'État à l'économie et aux chaînes de valeur.

Les services de l'État à l'étranger ont joué un rôle de premier plan pour le rapatriement en France de nos concitoyens et pour l'accompagnement des entreprises implantées localement. Ils ont participé à la sécurisation de l'approvisionnement en matériels médicaux et assuré, de façon très régulière, le suivi des mesures prises par les différents États.

Aujourd'hui, le réseau international de la direction générale du Trésor (DG Trésor), se compose de 502 agents, répartis en 31 services économiques régionaux, 64 services économiques et 25 délégués ou correspondants.

Le réseau doit assumer des missions très diverses : conseil aux chancelleries, animation de la communauté d'affaires française, information des pouvoirs publics, défense de l'attractivité du territoire ou encore accompagnement des entreprises.

De plus, les services œuvrent dans un environnement complexe, avec des intervenants multiples : Business France pour l'accompagnement à l'export et la promotion de l'attractivité, Bpifrance pour les financements à l'export, mais également, pour l'animation de la communauté d'affaires, les chambres de commerce et d'industrie, et les conseillers au commerce extérieur de la France.

Nous avons auditionné ces différents acteurs qui ont unanimement salué la qualité des travaux du réseau.

Les chancelleries sont parmi les principaux interlocuteurs des chefs de service, ceux-ci étant également les conseillers économiques des ambassadeurs. Cependant, les relations des services économiques avec l'administration centrale du ministère de l'Europe et des affaires étrangères nous sont apparues insatisfaisantes. En effet, la direction de la diplomatie économique ne peut pas, à ce jour, recourir directement à l'expertise du réseau. Nous recommandons par conséquent de fluidifier les échanges entre l'administration du ministère de l'Europe et des affaires étrangères et le réseau de la DG Trésor en permettant des saisines directes, tout en veillant à ce que la direction centrale en soit toujours informée.

Par ailleurs, alors que le rôle de l'ambassadeur en matière de diplomatie économique a été renforcé, il nous apparaît nécessaire de formaliser, sous son égide, des réunions annuelles de l'ensemble des intervenants de la communauté économique à l'étranger. Ces réunions doivent permettre d'organiser des programmes de travail communs et de formaliser les échanges.

De plus, lors de nos auditions, nous avons pu constater certaines lacunes en matière d'identification des projets d'investissement. À ce jour, il s'agit d'une mission conjointe de Business France et du réseau de la direction générale du Trésor. Cependant, pour des raisons purement internes à Business France, les projets sont dans plus de 95 % des cas labellisés comme ayant été identifiés par Business France, alors qu'en réalité, certains d'entre eux proviennent des services économiques. Nous recommandons à ce titre de mettre en place des procédures plus rigoureuses, permettant d'assurer une identification plus sincère des projets.

Enfin, pour conclure sur les missions générales du réseau et alors que la qualité des productions documentaires des services économiques a été unanimement saluée, nous recommandons de publier plus largement leurs travaux.

En particulier, les études comparatives internationales (ECI) constituent des sources d'information particulièrement riches pour éclairer la décision publique. Elles sont réalisées sur commande du Gouvernement, de corps d'inspection ou de parlementaires et permettent d'évaluer les réponses apportées dans différents États à une question donnée.

La DG Trésor a déjà commencé à publier des synthèses de certaines études à destination du grand public. Nous recommandons de généraliser la publication de ces synthèses et de nous communiquer, à nous parlementaires, l'ensemble de ces documents pour éclairer nos débats.

J'en viens désormais aux baisses d'effectifs auxquelles le réseau économique de la DG Trésor s'est trouvé confronté depuis une vingtaine d'années.

La direction comptait en effet, en 2004, 2 024 agents en poste à l'étranger. Elle n'en compte aujourd'hui plus que 502. Une part très importante de cette baisse résulte d'une double évolution de périmètre.

D'abord, les transferts d'effectifs les plus importants concernent Business France. Entre 2009 et 2012, le transfert de 839 agents a permis d'accompagner la dévolution des activités commerciales d'accompagnement à l'export à l'opérateur.

Dans une moindre mesure, le transfert des fonctions support, à hauteur de 79 emplois, au ministère de l'Europe et des affaires étrangères en 2019 participe de cette baisse.

Après prise en compte de ces évolutions de périmètre, ce sont plus de 600 emplois qui ont été supprimés sur l'ensemble du réseau.

La réduction d'effectifs s'est néanmoins accompagnée d'un « *repyramidage* » des emplois, c'est-à-dire d'une hausse de la proportion relative des emplois les plus qualifiés. La part des emplois de catégorie A et A + est ainsi passée de 27 % des effectifs en 2010 à 48 % en 2020.

Alors que les objectifs du comité action publique 2022 prévoient la suppression de 24 postes sur la période 2018-2022, nous considérons que les baisses devront ensuite s'interrompre, alors que la diplomatie économique doit constituer une priorité pour l'action publique. L'importance de celle-ci s'est révélée sous un jour particulier dans le contexte de la pandémie mais ma collègue Frédérique Espagnac va le préciser.

Mme Frédérique Espagnac, rapporteure spéciale pour la mission « Économie ». – Je vais en effet d'abord revenir sur la mobilisation exceptionnelle des services économiques à l'étranger dans le contexte de la pandémie.

Les services que nous avons auditionnés ont donné de nombreux exemples de leur mobilisation et je ne reviendrai que sur quelques-uns d'entre eux.

En Chine, le service économique régional a contribué à l'identification des fournisseurs fiables de matériels sanitaires et médicaux, permettant notamment la commande par l'État français de près de 4 milliards de masques et de 15 milliards de masques par les acteurs privés. L'identification des fournisseurs a concerné différents types de matériels et différentes zones géographiques, comme par exemple les Pays Bas pour les ventilateurs. En plus de l'identification des vendeurs fiables, les services économiques ont été mobilisés pour garantir l'acheminement de ces différents matériels.

Un autre exemple nous a été donné pour le Mexique, où le service est intervenu auprès des pouvoirs publics pour assurer la continuité de l'activité d'entreprises françaises, notamment dans le secteur automobile.

Les exemples de mobilisation concernent également le suivi des mesures prises par les différents États. Les services ont en effet réalisé de très nombreuses remontées à l'administration centrale et au Gouvernement, informant les pouvoirs publics sur les mesures prises à travers le monde pour lutter contre la pandémie et soutenir l'économie.

Un tel épisode montre bien l'importance de maintenir une présence forte de notre réseau et de bénéficier d'autant de relais de notre action de diplomatie économique.

Par ailleurs, à l'occasion des échanges que nous avons pu avoir avec les différents intervenants, il nous est apparu nécessaire de renforcer la sécurité informatique des communications des services économiques avec leurs partenaires.

Il nous semble en effet que les progrès réalisés en matière de déploiements d'outils informatiques ne vont pas assez loin. D'abord, concernant les liens avec Business France, l'insuffisance des outils de communication partagés nuit à la circulation des informations entre l'opérateur et le réseau. Nous recommandons à ce titre d'accélérer le chantier de développement d'applications informatiques communes à Business France et aux services économiques.

Notre deuxième recommandation en matière informatique concerne les cabinets du ministère de l'économie, des finances et de la relance. En effet, même si en principe les services à l'étranger n'ont pas à communiquer directement avec les cabinets ministériels, la crise a suscité de nombreux échanges, dont on ne doute pas du caractère parfois sensible. Si nous avons bien conscience du fait que les échanges doivent en principe transiter par l'administration centrale, il n'en demeure pas moins nécessaire d'établir un canal sécurisé entre les réseaux des services économiques à l'étranger et les cabinets du ministère de l'économie, des finances et de la relance. C'est pourquoi nous recommandons d'attribuer aux conseillers concernés une messagerie cryptée.

Enfin, pour conclure sur la dimension informatique, nous avons relevé des divergences persistantes entre la direction générale du Trésor et le ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Celles-ci entravent en partie la capacité de réaction des deux ministères. Les difficultés de coordination entre les services engendrent d'importants délais d'ajustement.

Cela a évidemment été le cas pour l'accès à certains outils en télétravail pendant les différents confinements. C'est encore le cas aujourd'hui, en particulier concernant l'outil de suivi déployé par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères pour suivre les principaux dossiers de diplomatie économique, l'outil OSCOP qui n'est toujours pas accessible par les services économiques.

Nous recommandons donc à ce titre d'améliorer la coordination entre la direction du numérique du ministère de l'Europe et des affaires étrangères et le bureau compétent de la DG Trésor afin de faire converger les « bulles informatiques » des deux ministères et assurer une parfaite communication entre ces bulles.

Je souhaite conclure sur deux recommandations plus générales portant sur l'organisation du réseau.

La première concerne notre soutien au mouvement de régionalisation des compétences. Celui-ci a déjà été largement entamé par la direction générale du Trésor et nous tenons à saluer cette évolution, qui nous semble aller dans le bon sens.

Il est absolument nécessaire de renforcer le rôle d'animation des chefs de services économiques régionaux et de localiser les compétences sectorielles au niveau régional. Cet échelon doit être l'échelon de référence pour la constitution de pôles de compétences.

Les services économiques situés dans leur ressort doivent pouvoir les saisir lorsqu'ils ont besoin d'une expertise sur un sujet donné. Le mouvement de régionalisation doit par conséquent être poursuivi.

La deuxième recommandation générale, et notre dernière recommandation, concerne la continuité de l'activité dans les pays dans lesquels la DG Trésor n'est pas présente – les pays qu'elle qualifie d'orphelins.

Nous considérons que la DG Trésor doit mieux organiser la prise de relais par les différents acteurs, à savoir le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, les chambres de commerce et d'industrie et les conseillers du commerce extérieur.

En associant mieux ces intervenants, il nous semble possible de renforcer, à effectif constant, le suivi de ces pays. Nous recommandons ainsi de nommer, au sein des ambassades des pays concernés, des conseillers d'ambassade aux profils plus économiques pour être des relais de l'action de la DG Trésor.

En parallèle, les conseillers du commerce extérieur et les chambres de commerce doivent également être associés pour garantir la continuité de l'action économique de l'État à l'étranger. Nous considérons cependant que la décision finale d'évolution du réseau devra toujours relever de la DG Trésor, afin qu'elle puisse bénéficier de toute la flexibilité nécessaire pour adapter son réseau à l'évolution de la conjoncture politique et des opportunités économiques.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je me souviens être allé il y a deux ans en Europe du Nord, dans le contexte d'un déplacement du bureau de la commission des finances.

Nous avons visité trois pays, ce qui nous a permis d'apprécier la qualité des travaux du réseau de la direction générale du Trésor. Vous avez rappelé la problématique des transferts de personnel, en indiquant qu'il subsistait un delta de moins 600 postes.

Lors de notre déplacement, nous avons pu disposer d'informations d'un excellent niveau. La montée en compétence figure d'ailleurs dans vos conclusions. En effet, les effectifs ne font pas tout, il faut également une bonne organisation et des équipes de qualité sur le terrain. Cette représentation constitue le porte-voix du rôle et de la place de la France dans le monde.

Votre diagnostic ne méconnaît pas les évolutions en termes d'effectifs mais a le mérite d'évaluer la capacité de rayonnement de notre pays au niveau international, en soulignant la nécessité d'être présent au bon niveau, avec les bonnes compétences.

Vous avez souligné l'opportunité d'avoir eu accès à certains matériels, notamment aux Pays-Bas, pendant la crise sanitaire grâce à nos services à l'étranger. La région Grand-Est était également en première ligne, mais cette fois ce sont les services de la région qui ont identifié des opportunités. Nous devons garder cette présence au niveau international, notamment au niveau européen, car elle doit concourir à donner plus de consistance à la force économique européenne.

M. Rémi Féraud. - Le travail des deux rapporteurs spéciaux m'intéresse d'autant plus qu'avec Vincent Delahaye, nous sommes rapporteurs spéciaux de la mission « Action extérieure de l'État ».

Thierry Cozic a fait le lien avec la question du pilotage imparfait de l'action de la France à l'étranger. Les volontés de rationalisation, d'amélioration de l'organisation, se traduisent bien souvent sur un plan budgétaire, vous l'avez rappelé.

Je souhaite vous interroger sur le rôle de l'ambassadeur : à votre avis, y a-t-il une méthode appliquée dans l'ensemble des pays du monde quant au pilotage des services par l'ambassadeur ou est-ce dépendant des pays, des postes à l'étranger, des personnalités ?

Y a-t-il une volonté de mise en cohérence entre les affaires étrangères, le Trésor et plus largement Bercy pour avoir une action extérieure plus cohérente et donner un rôle économique aux ambassadeurs ? D'ailleurs, serait-ce une bonne chose ou cela pourrait-il avoir une influence sur le rayonnement à la France ?

M. Michel Canévet. - Je remercie les rapporteurs spéciaux pour la qualité de leur exposé, à l'occasion duquel on constate que des fonctionnements en silos persistent.

Il n'y a donc pas nécessairement un travail collectif au sein des services de l'État, d'où émergent d'ailleurs vos recommandations. On parle d'une réforme de la haute fonction publique : faut-il conserver à l'étranger des entités administratives rattachées à telle ou telle direction ? Ne faudrait-il pas, au contraire, un corps global avec des fonctions qui permettent de travailler pour différentes directions, afin d'améliorer l'efficacité, sous la houlette de l'ambassadeur qui a un rôle de coordination très important.

Ma deuxième question est la suivante : l'agence française de développement intervient également en direction des entreprises par le biais de sa filiale Proparco : à votre connaissance, les conseillers économiques travaillent-ils étroitement avec les opérateurs de cette filiale ou y a-t-il là encore un travail en silo ?

Le projet de loi sur l'aide publique au développement tente d'éviter ce phénomène, en constituant un comité local sous la houlette de l'ambassadeur pour organiser les interventions diverses de la France dans chaque pays, y compris celles de l'AFD.

Enfin, vous avez évoqué la réduction significative des moyens humains des services économiques : des priorités géographiques ont-elles été déterminées dans l'implantation de nos services ? Faut-il un effectif moyen dans tous les pays ou y a-t-il des enjeux plus forts pour certains pays notamment par l'intensité des relations commerciales ? Les effectifs sont-ils déterminés en fonction de cette intensité commerciale ou en fonction d'autres objectifs ?

Mme Christine Lavarde. – Ma question est dans la ligne de la première question de Michel Canévet et porte sur le statut des agents. Dans le cadre de la réforme de la haute fonction publique, les agents du ministère des affaires étrangères réclament de pouvoir garder un corps spécifique au regard des missions qu'ils accomplissent à l'étranger.

Les agents de la DGT qui vont travailler dans les missions économiques sont-ils toujours les mêmes et changent-ils simplement de missions ou a-t-on des profils plus diversifiés, comme un agent de Bercy qui serait mis à disposition ou en détachement, envoyé dans une mission économique sans pour autant appartenir au Trésor ? Il me semblait que des hauts fonctionnaires d'autres ministères pouvaient candidater à ce type de poste. Est-ce une problématique que vos interlocuteurs ont évoquée ? Il faut mutualiser mais en même temps, l'endroit où ces agents travaillent implique souvent de conserver une spécialisation.

M. Roger Karoutchi. – Dans une vie antérieure, j'ai eu la chance d'être ambassadeur auprès de l'OCDE. J'avais deux services à disposition : un service dont les agents venaient de Bercy, du Trésor, et un autre dont les agents appartenaient au Quai d'Orsay. Chaque service avait son étage, les agents ne se parlaient pas, et n'avaient qu'un seul facteur commun : moi. Et encore ! Les bons jours !

Les mauvais jours, les agents des services économiques me faisaient savoir que Bercy primait sur ce que je pouvais dire. Ils acceptaient tout de même de venir aux réunions communes, mais le travail était totalement délirant. Mes collègues ambassadeurs à l'étranger et en poste diplomatique, ceux qui avaient des services économiques étaient dans la même situation. En réalité, comme il n'y a pas de gestion commune, le personnel diplomatique est géré par le Quai, le personnel de Bercy par Bercy. Ce ne sont pas les mêmes carrières, ni les mêmes profils, ce n'est pas la même ambiance de travail. On est dans un système un peu fou car l'efficacité est assez faible ; chacun fait des notes à sa hiérarchie, en ne communiquant pas avec l'autre service ni avec les agents locaux. A-t-on avancé sur ce sujet ? Je me souviens d'une réunion d'ambassadeurs, où ils réclamaient que l'autorité de l'ambassadeur s'applique sur tous les personnels, d'où qu'ils viennent. Quand j'ai quitté mes fonctions, cela n'avait pas évolué d'un iota. Qu'en est-il aujourd'hui ? Y a-t-il toujours deux hiérarchies, ce qui n'est pas très efficace pour la vision de la France à l'étranger ?

M. Thierry Cozic, rapporteur spécial. – Pour répondre à Christine Lavarde, je rappellerai tout d'abord que les agents de la direction générale du Trésor ont une obligation de mobilité. Les agents en poste à l'étranger doivent nécessairement occuper, à un moment ou à un autre, des postes en administration centrale. Plus largement, les agents présents dans les différents services économiques à l'étranger sont issus de différentes directions comme la direction générale des finances publiques ou de la direction générale des douanes. D'autres ministères sont également représentés.

Mme Frédérique Espagnac, rapporteure spéciale. – Pour préciser, à ce jour, 43 agents sont issus du ministère de l'agriculture, 27 agents des ministères de la transition écologique et solidaire, de la cohésion des territoires et de la mer et 6 attachés financiers sont issus de la Banque de France.

Pour répondre à Rémi Féraud sur le pilotage à l'étranger par les ambassadeurs, nous avons pu constater que les pratiques étaient assez aléatoires. Si, à partir de 2012, il y a bien eu une volonté de coordination sur le terrain, depuis, les pratiques ont divergé. Notre recommandation est donc de formaliser, a minima, une réunion annuelle. Nous avons été très étonnés des distorsions existantes d'un pays à l'autre.

M. Thierry Cozic, rapporteur spécial. – Pour répondre à Michel Canévet, nous avons surtout pu constater un besoin d'expertise dans les services à l'étranger : sur la propriété intellectuelle, le développement durable ou encore le secteur financier.

Concernant Proparco, les services économiques sont évidemment amenés à travailler avec cette filiale de l'Agence française de développement, en particulier dans l'instruction des dossiers de financement, plusieurs outils de financement étant gérés en centrale par la direction générale du Trésor. Leurs liens se sont renforcés dans le contexte de la pandémie.

Par ailleurs, les effectifs sont réorientés vers les zones prioritaires, en particulier vers l'Asie. Il y a, en tout état de cause, un rééquilibrage permanent en fonction de l'évolution des perspectives économiques et de la conjoncture politique. Aux États-Unis, le service de Houston doit fermer dans les mois à venir.

Mme Frédérique Espagnac, rapporteure spéciale. – La problématique de la gestion commune soulevée par Roger Karoutchi nous semble être essentielle car c'est un constat que nous rejoignons pleinement. Des efforts de synergie existent et l'on peut citer la « *Team export* » qui rassemble différents acteurs et les conduit à travailler ensemble. Cependant, il existe bel et bien une certaine autonomie des services économique à l'étranger. Aujourd'hui, dans leurs relations avec l'administration centrale, les services économiques ne dépendent que de Bercy.

Au lendemain de la crise que nous venons de vivre, nous avons plus que jamais besoin de coordination et de fluidité entre les services, afin de garantir l'efficacité de leur action. C'est le sens des propositions que nous avons formulées.

M. Thierry Cozic, rapporteur spécial. – Les efforts de mutualisation des fonctions support montrent cependant que certains points avancent et que des progrès ont malgré tout été réalisés.

Mme Frédérique Espagnac, rapporteure spéciale. – Durant la crise, les services se sont réorganisés très rapidement, permettant la continuité de leurs activités. Le réseau lui-même reste relativement agile : dans le contexte du *Brexit* il faudra qu'ait lieu rapidement un renforcement du service économique régional situé aux Pays-Bas avec une compétence agriculture et pêche.

M. Thierry Cozic, rapporteur spécial. – Il y a aussi de très importants écarts de dimensionnement entre les différents services économiques. Les services économiques de Pékin et de la Haye n'ont évidemment pas grand-chose à voir entre eux. Pour le Benelux, les moyens sont beaucoup moins importants.

M. Claude Raynal, président. – Merci pour ces différentes réponses qui montrent qu'il reste encore beaucoup à faire en matière d'organisation des services à l'étranger. Où doivent être positionnés les effectifs lorsque ces derniers sont contraints, quelles sont les priorités ? Je pense que l'on peut tirer de vos propos que la DG Trésor tient compte des principales évolutions économiques actuelles, aussi bien pour la Chine que par rapport à nos voisins du Benelux.

M. Roger Karoutchi. – Il me semble qu’il faudra tout de même se poser la question de ce que l’on attend d’un ambassadeur. Plus le temps passe et moins la présence diplomatique a de sens. Les chefs d’État ou les ministres se téléphonent directement.

Il faudra un jour se demander s’il n’est pas nécessaire de créer un corps d’ambassadeurs formés sur le modèle Bercy, ceux-ci étant ensuite envoyés dans les postes les plus intéressants économiquement pour la France.

Il est absurde de nommer des ambassadeurs n’ayant aucune formation économique dans des grands pays avec lesquels nous avons des liens importants.

M. Thierry Cozic, rapporteur spécial. – C’est bien le sens d’une de nos recommandations, qui vise à ce que certains conseillers d’ambassades aient un profil plus économique pour être des relais de notre diplomatie économique.

La commission a autorisé la publication de la communication des rapporteurs spéciaux sous la forme d’un rapport d’information.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Direction générale du Trésor - Ministère de l'économie, des finances et de la relance

- Mme Muriel LACOUÉ-LABARTHE, directrice générale adjointe ;
- M. Baptiste LEDAN, conseiller parlementaire et relations institutionnelles.

➤ *Service des affaires multilatérales et du développement (SAMD)*

- M. Paul TEBOUL, chef du bureau « Afrique subsaharienne, coopération monétaire et agence française de développement » (« MultiFin 2 ») au sein de la sous-direction des affaires financières multilatérales et développement (« MultiFin ») et du SAMD.

➤ *Service des affaires bilatérales, de l'internationalisation des entreprises et de l'attractivité (SABINE)*

- M. Gabriel CUMENGE, sous-directeur « Financement international des entreprises » (« FinInter »).

➤ *Sous-direction des affaires européennes*

- M. Alexandre BACLET, sous-directeur « Affaires européennes » au sein du service des politiques macroéconomiques et des affaires européennes (SPMAE).

➤ *Secrétariat général*

- Mme Constance VALIGNY, secrétaire générale ;
- M. Gilles BORDES, chef du bureau Pilot ;
- M. Vincent TOUSSAINT, chef du bureau RH2 ;
- M. Manuel CHÂTEAU, chef du bureau Budget ;
- M. John GELLON, chef du département des systèmes d'information.

➤ *Inspection générale*

- M. Jean-Christophe DONNELIER, inspecteur général.

- *Service économique régional de Mexico*
 - M. Cyril FORGET, chef de service.

- *Service économique de Washington*
 - M. Renaud LASSUS, chef de service.

- *Service économique de Pékin*
 - M. Jean-Marc FENET, chef de service.

- *Service économique de la Haye*
 - M. Claire MONNÉ, chef de service.

CCI France International

- M. Charles MARIDOR, délégué général.

Medef International

- M. Philippe GAUTIER, directeur général.

Comité national des conseillers en commerce extérieur de la France (CNCCEF)

- M. Alain BENTÉJAC, président ;
- M. Emmanuel MONTANIÉ, directeur général ;
- Mme Manon ESPÉRANDIEU, chargée de conseils aux pouvoirs publics et à l'attractivité de la France.

Business France

- M. Christophe LECOURTIER, directeur général ;
- M. Pascal LECAMP, directeur des relations institutionnelles.

Bpifrance Assurance Export

- M. François LEFEBVRE, directeur général ;
- M. Jean-Baptiste MARIN LAMELLET, responsable des affaires publiques.

Ministère de l'Europe et des affaires étrangères

➤ *Direction générale de l'administration et de la modernisation*

- Mme Claire BODONYI, directrice des affaires financières.

➤ *Direction de la diplomatie économique*

- Mme Hélène DANTOINE, directrice ;

- M. Martin JUILLARD, directeur adjoint.