

point d'æncrage

Le progrès a besoin d'audace.



L'acte II de la 'diplomatie économique'

15 propositions pour approfondir le soutien de nos entreprises dans la mondialisation

Février 2016

Le contenu de cette note vise à nourrir le débat public par des propositions simples, concrètes et opérationnelles pour améliorer et renforcer notre dispositif de soutien aux entreprises après la mise en œuvre de la diplomatie économique en 2013.

Ce travail se base sur l'expérience et l'analyse de jeunes professionnels du commerce international venant d'horizons divers et complémentaires, ainsi que de militants. Il souhaite contribuer à sa modeste mesure à la réflexion déjà riche et largement documentée sur le nécessaire redressement de notre balance commerciale.

Trois principes ont guidé les pistes que nous proposons dans cette note :

- **simplifier** tant pour les entreprises que pour les autorités politiques la politique publique menée, en concentrant les moyens, en ciblant nos réelles marges de progrès, en fusionnant les dispositifs et en éliminant les redondances,
- **moderniser** les outils existants pour les adapter aux enjeux actuels et futurs de l'internationalisation de notre économie, dans un environnement commercial ultra-concurrentiel et évolutif,
- **dépasser** les clivages et guerres administratives et ministérielles. Nos propositions ont d'ailleurs été établies par et avec des professionnels tant du Quai d'Orsay que de la DG Trésor, en administration centrale et en Poste à l'étranger, avec des universitaires et avec des cadres d'entreprise chargés de l'international et spécialistes de l'export.

Envie de nous suivre ? De nous rejoindre ?

Retrouvez l'ensemble de nos travaux et événements à :

www.pointdaencrage.org

[@pointdaencrage](https://twitter.com/pointdaencrage)

facebook.com/pointdaencrage

CONSTATS

1. La diplomatie conduite par François Hollande et Laurent Fabius a permis de revenir à une gestion sérieuse des dossiers économiques, gestion précédemment marquée par une hyper-présidentialisation excessive et de retentissants échecs sous le mandat de Nicolas Sarkozy.
2. La réforme du dispositif d'accompagnement des entreprises à l'export a permis d'utiles progrès, mais reste à ce stade inachevée.
3. Cette réforme a cependant été marquée par des crispations entre les ministères des Affaires étrangères et de l'Economie et des Finances, nuisibles pour l'action publique.
4. La fusion de plusieurs opérateurs du commerce extérieur simplifie le dispositif, mais la question de leur pilotage reste posée.
5. L'accompagnement des PME à l'international a été renforcé par la mise en œuvre de parcours et d'instruments financiers plus pertinents.
6. Les intérêts économiques ont été défendus de manière plus transparente et moins bureaucratique dans les négociations commerciales multilatérales.

PRINCIPALES PROPOSITIONS

1. Création de haut-représentants par zones géographiques sous l'autorité du MAEDI.
2. Détermination d'une seule administration tutelle d'un opérateur.
3. Organiser des assises du « made in France dans la mondialisation » pour construire avec le secteur privé une stratégie économique nationale et internationale unique, cohérente, et offensive.
4. Adopter une charte éthique de la diplomatie économique pour clarifier les pratiques et lutter contre les conflits d'intérêt.

Les relations entre diplomatie et commerce extérieur sont anciennes. En France, la combinaison d'une longue tradition diplomatique et d'une forte intervention de l'Etat dans les questions économiques a très souvent mis le commerce extérieur au cœur des préoccupations de la puissance publique. La création du premier réseau consulaire français, par une ordonnance de Jean-Baptiste Colbert, en 1681, lui confie la charge de « protéger et faire droit » aux intérêts des commerçants français. La condition fixée pour devenir « consul de la Nation française » est d'ailleurs d'être expérimenté dans « le commerce et les affaires ».

Dans une économie mondialisée, l'intervention publique ne peut s'arrêter aux frontières. Les entreprises françaises, notamment les grands groupes devenus internationaux, s'appuient sur le réseau diplomatique de l'Etat, notamment pour faciliter la conclusion de grands contrats¹, particulièrement dans les domaines régaliens qui impliquent souvent des entreprises publiques locales. Les entreprises sollicitent également la puissance publique pour mieux connaître un pays dans la perspective d'y exporter ou d'y implanter une partie de leurs activités.

¹ Une transaction est traitée comme un « grand » contrat dès lors que la part française, c'est-à-dire la part donnant lieu à des exportations à partir de la France, est évaluée à plus de 10 M€.

L'intérêt de l'Etat et des entreprises françaises est en principe bien compris : les exportations participent au développement de l'activité des entreprises et donc à la croissance du PIB, elles génèrent ou préservent des emplois, les activités des groupes français à l'étranger renforcent leur positionnement dans la chaîne de valeur mondiale, ce qui est censé permettre de préserver la partie française de leur activité.

Si le principe est relativement intuitif, les contours de l'action de l'Etat dans ce domaine évolue régulièrement, ne serait-ce qu'en raison de la mutation du commerce international et de la transformation de l'Etat. Dans ce cadre, Laurent Fabius a depuis 2012 particulièrement mis en avant le concept de « diplomatie économique », pour traduire les évolutions et réformes importantes qu'il a voulu apporter à la structure du dispositif public d'accompagnement des entreprises françaises à l'étranger.

Le rattachement du commerce extérieur et de la promotion du tourisme, traditionnellement tous deux à Bercy, au ministère des Affaires étrangères², a largement retenu l'attention lors du remaniement d'avril 2014. Cet élargissement conséquent du portefeuille du ministre des Affaires étrangères d'alors, Laurent Fabius, a notamment été interprété comme un indicateur de son poids politique au sein du gouvernement.

Alors qu'il quitte le gouvernement, remplacé par J.M. Ayrault sur le même périmètre ministériel, il convient de s'interroger sur les résultats de « sa » diplomatie économique, de même que sur les limites de l'action de la puissance publique en matière de commerce international. Compte tenu du bilan positif de la diplomatie économique, l'un des succès internationaux et l'une des réformes réussies à l'actif du président de la République, il convient ensuite de réfléchir au devenir du dispositif actuel et à la manière avec laquelle l'Etat peut continuer à aider les entreprises françaises à s'adapter aux évolutions de la mondialisation marchande.

L'ACTE I DE LA NOUVELLE DIPLOMATIE ECONOMIQUE

A. Les objectifs de la diplomatie économique

La diplomatie économique a trois objectifs: le soutien des entreprises françaises sur les marchés, l'attractivité française, l'adaptation des régulations européennes et internationales aux intérêts offensifs et défensifs de la France. Elle implique ainsi trois niveaux d'intervention de l'Etat.

1/ Un niveau politique : les choix de politique étrangère d'un gouvernement et la manière avec laquelle le chef de l'Etat conduit la politique étrangère de la France a un impact direct sur les performances à l'export des entreprises françaises, notamment quand il s'agit de marchés publics dans les domaines régaliens ou les infrastructures. C'est le débat déjà ancien sur la possible primauté des objectifs commerciaux sur les considérations morales et stratégiques qui constituent une politique étrangère. Le niveau politique doit également fixer des orientations claires pour renforcer l'attractivité du territoire français et attirer les entreprises étrangères et les investissements directs

² Devenu pour l'occasion aussi celui du Développement international du ministère du commerce extérieur et de celui de la promotion du tourisme, traditionnellement tous deux à Bercy.

sur le sol national, à même de maintenir et créer des emplois et insérer la France dans la mondialisation. Il doit enfin effectuer des arbitrages souvent complexes dans des négociations internationales de plus en plus techniques et donc les conséquences sont parfois difficiles à anticiper compte tenu de l'interdépendance économique.

2/ Un niveau administratif : les grandes orientations de politique étrangère ne peuvent servir la place d'un pays dans l'économie mondiale que si elles sont déclinées et portées au quotidien par une administration compétente et bien organisée. Compte tenu de la place des impératifs économiques dans l'agenda politique, les pouvoirs publics ont été soumis à des multiples réformes au cours des dernières années, chacune d'entre elle censée rationaliser et renforcer le dispositif public d'accompagnement des entreprises à l'export et de rationaliser l'organisation des acteurs publics de l'économie internationale. L'enjeu est donc celui de l'adaptation des structures administratives qui font vivre la diplomatie économique. Les missions d'accompagnement peuvent être offensives, par la promotion et le soutien des entreprises, et défensives, par le soutien aux entreprises quand celles-ci rencontrent des difficultés ou font face à des contentieux dans des pays étrangers.

3/ Un niveau public-privé : dans une économie de marché ouverte comme celle de la France, la diplomatie économique reste un dispositif d'accompagnement des stratégies et priorités que les entreprises se définissent elles-mêmes, et non de pilotage des stratégies commerciales des entreprises. A l'inverse, il est du ressort de l'Etat de s'assurer que les intérêts économiques de la Nation sont correctement défendus, notamment sur les secteurs stratégiques (défense notamment). C'est donc dans l'articulation entre secteur public et secteur privé que la diplomatie économique trouve sa raison d'être et les deux niveaux cités précédemment n'ont de sens que s'ils ont un impact positif sur les services que les entreprises reçoivent de la part des pouvoirs publics. Cette articulation nécessite toutefois un cadre clair (condition du soutien diplomatique ou de l'aide financière au retour France, à l'impact économique, à la création d'emplois...) pour que le degré d'implication de l'Etat dans des transactions privées réponde à une répartition claire des rôles.

B. Contradiction entre diplomatie économique et valeurs ?

La conduite de la diplomatie économique est régulièrement mise en cause en ce qu'elle inciterait les autorités françaises à négocier avec des pays dont les pratiques sont contraires à nos valeurs. Or, la diplomatie économique a d'autant plus de sens dans des pays dont l'économie est relativement dominée par la commande publique. C'est par exemple le cas dans les pays relativement contrôlés comme l'Arabie saoudite. C'est dans ce contexte que les diplomates, les ministres et le Président peuvent intervenir de la manière la plus décisive pour emporter une décision favorable sur un contrat public. Dans des économies libéralisées ouvertes à l'appétit des grandes multinationales, celles-ci travaillent directement avec des partenaires privés et sont donc moins susceptibles de se prêter au jeu des célébrations bilatérales, notamment car ces groupes internationaux sont engagés dans des stratégies globales et sont de moins en moins attachés à un pays.

Les succès à l'export qui pourront être particulièrement valorisés par le gouvernement français interviennent ainsi dans des pays qui sont pour la plupart tout aussi fermés sur le plan politique que sur le plan économique. Le bilan de la diplomatie économique de Laurent Fabius est à cet égard tributaire d'un effet d'optique car les réalisations les plus évidentes de son dispositif ont été réalisées dans les pays les susceptibles d'être critiqués pour leurs pratiques répressives. Dans une situation économique difficile, il semble que le gouvernement ait privilégié la mise en avant de bons scores à l'export, même si cela se fait au détriment de l'image de la France.

Une remarque s'impose toutefois au sujet du soi-disant dilemme « valeurs contre économie ». Opposé systématiquement l'un à l'autre tient d'un raisonnement un peu limité. Les deux ne sont en effet pas à proprement parler en compétition, car ce n'est pas en arrêtant de vendre des biens à un pays que l'on en modifie sa politique répressive, qui plus est dans une économie mondialisée où les fournisseurs alternatifs ne manquent pas.

En réalité, si l'on souhaite promouvoir des valeurs, il convient de la faire à travers une politique spécifique. C'est sans doute là que le bât blesse car tant au niveau européen comme national. La conditionnalité politique censée par exemple être mise en œuvre par l'Union européenne, notamment dans des accords commerciaux, s'est avérée impraticable et les sanctions ont eu tendance à radicaliser des régimes en affaiblissant les modérés en son sein et en légitimant les plus durs souvent adeptes d'un discours victimaires critiquant le biais « culturel » de la promotion des droits de l'homme. En l'occurrence, une politique d'influence qui prétendrait sérieusement lutter contre la répression et promouvoir les droits humains dans un pays souverain avec un gouvernement reconnu par la communauté internationale nécessiterait des moyens conséquents de soft power pour agir à la fois sur les segments les plus conservateurs des opinions publiques afin d'améliorer l'acceptabilité de certaines réformes et sur les cadres étatiques locaux afin d'influencer la décision politique.

C. Le bilan de la réforme Fabius

L'action économique de Laurent Fabius a porté sur les trois niveaux mentionnés ci-dessus. Si le rattachement du commerce extérieur aux affaires étrangères a constitué l'élément le plus visible, des évolutions significatives ont été apportés au niveau politique et en ce qui concerne les relations public-privé.

a. Niveau politique : une politique étrangère et économique plus raisonnable après la « diplomatie des coups de menton » de l'ère Sarkozy

Le mandat Sarkozy avait laissé des traces. Contrairement à l'idée couramment répandue dans les médias, la méthode adoptée par Nicolas Sarkozy et ses équipes en matière de soutien à l'export avait été désastreuse pour nos entreprises et notre économie. Nicolas Sarkozy avait souvent mis en scène sa prise en main des dossiers économiques, alors même que le principe de la diplomatie économique est d'accompagner minutieusement – et le plus souvent discrètement - les stratégies des entreprises et non de faire de l'export à la place des entreprises. La mise en place d'une « war room » à l'Élysée pour gérer les grands contrats au niveau politique auprès du Président, court-circuitant le réseau diplomatique, s'est en réalité traduite par une centralisation excessive à l'Élysée, ayant souvent pour conséquence de paralyser le reste du dispositif public. Le résultat en a été éloquent : aucun grand prospect « soutenu » par cette fameuse « war room » n'a abouti à un grand contrat, l'échec de l'équipe Sarkozy était total³.

Par ailleurs, cette logique d'hyper-présidentialisation du commerce extérieur a aussi eu pour conséquence de concentrer l'action publique et l'intérêt sur les grands contrats, erreur stratégique car cela ne peut pas suffire à rééquilibrer notre balance commerciale (en ordre de grandeur, une vingtaine de milliards d'euros de grands contrats civils sur des exportations françaises de plus de 400 milliards d'euros, et un déficit commercial hors énergie de 50 milliards d'euros).

³ On ne reviendra pas ici sur la vente des Mistral à la Russie dont le manque de pertinence stratégique apparaît a posteriori particulièrement évident. Outre les échecs des Rafales au Maroc et au Brésil, on peut citer celui de l'EPR d'Areva à Abou Dhabi ou du TGV à La Mecque.

Cette méthode n'a non seulement pas été efficace en termes d'organisation, de stratégie et de résultat, mais elle a également été néfaste diplomatiquement pour notre image auprès de nos partenaires. Parfois à la limite de la courtoisie, Nicolas Sarkozy a souvent donné l'impression de vouloir forcer la main à ses interlocuteurs, notamment au Brésil en annonçant une vente du Rafale qui n'a jamais eu lieu.

L'action menée François Hollande et son gouvernement, notamment par Laurent Fabius et Jean-Yves Le Drian, s'est, elle, caractérisée par des succès remarquables et remarquables à l'export. Le rapport annuel au Parlement des exportations d'armements montre ainsi un dynamisme important des prises de commandes depuis 2012. Tout en apportant une attention particulière et un soutien public ciblé en priorité sur les PME et les ETI (cf. infra), qui en ont le plus besoin, la majorité actuelle n'a pas pour autant négligé les grandes entreprises, comme le prouve les bons résultats en matière de grands contrats.

A partir de 2012, tout était à reconstruire. L'action de François Hollande et de Laurent Fabius a tout d'abord consisté à « recoller les morceaux » avec un certain nombre de partenaires ; la diplomatie économique de Laurent Fabius a ainsi commencé par être, tout simplement, de la diplomatie. La reprise de relations normales avec de grands partenaires émergents au potentiel économique prometteur avec qui les relations étaient fortement dégradées, comme la Turquie, le Mexique, la Chine ou encore l'Algérie, a eu un impact positif pour l'ensemble des entreprises françaises.

Le lien entre politique étrangère et diplomatie économique est ici à comprendre avec précision. Le renforcement de relations avec les pays en question n'aurait pas pu se limiter au volet économique. En revanche, il n'aurait pas pu se matérialiser concrètement sans cet aspect. Autrement dit, la promesse de contrats ne pouvait pas être la seule motivation pour améliorer nos relations. Ce sont bien des impératifs politiques qui ont motivé cette démarche diplomatique, mais il était utile que des projets économiques puissent se greffer à cette démarche pour lui donner du corps, et des résultats concrets.

Dans ces conditions, la pression politique qui permet d'appuyer les négociations d'un acteur économique français a été exercée plus finement depuis 2012. La démarche de ministres comme Jean Yves Le Drian dans le dossier des Rafales en Egypte, aux Emirats ou en Inde a ainsi été beaucoup moins grossière que ce qu'avait pu être celle de Nicolas Sarkozy lors des négociations brésiliennes ou indiennes.

Le soutien aux grands contrats s'est par ailleurs fait de manière plus transparente que pendant le mandat Sarkozy. C'est la reprise en main par l'Etat du soutien public aux entreprises, qui a trop fait appel, par le passé, à une diplomatie parallèle s'appuyant à la fois sur des intermédiaires officiels mais bénéficiant de lettres officielles et sur les moyens de l'Etat. De nombreux réseaux de ce type ont ainsi été dévoilés par la presse et les praticiens ces dernières années dans la plupart des régions du monde (Ziad Takkiedine⁴, A. Djouhri⁵ au Moyen-Orient, etc.).

⁴ Voir par exemple : tempsreel.nouvelobs.com/justice/20151217.OBS1591/gaz-libyen-la-nouvelle-affaire-takieddine-a-10-millions-de-dollars.html

⁵ Voir par exemple : <http://www.letemps.ch/monde/2015/03/31/alexandre-djouhri-homme-toutes-affaires>

La diplomatie économique voulue par le gouvernement a de nouveau été confiée aux experts de l'Etat, diplomates et fonctionnaires du Trésor, alors qu'elle était confiée aux intermédiaires et aux consultants par la majorité précédente, avec les résultats mentionnés plus haut. C'est non seulement plus efficace, mais également plus à même de faire la part des choses entre intérêts particuliers alignés avec l'intérêt général, et ceux qui ne le sont pas (part française inexistante dans un contrat commercial porté par la filiale locale d'un groupe français par exemple). C'est surtout moins coûteux et donc plus compétitif pour nos entreprises et notre économie, le coût et les marges élevées des intermédiaires et consultants étant sans commune mesure avec leur réelle plus-value, fantasmée par les entreprises clientes. Pour éviter le mélange des genres et la récupération de l'image des ministres, les intermédiaires et consultants ne sont plus invités dans les délégations officielles d'entreprises et sont traités à Paris lors de réunions, à la demande récurrente de nos partenaires économiques internationaux, qui se plaignaient de la surabondance des coûteux intermédiaires et consultants français dans les couloirs.

Cette démarche générale de soutien aux entreprises a été complétée par une action pragmatique dans les négociations qui déterminent les règles du commerce mondial. Qu'il s'agisse de négociations bilatérales, comme celles sur les barrières aux importations de bovins dans des pays tiers, ou de négociations **commerciales** multilatérales comme celles conduites par la Commission européenne au nom des 28 Etats membres de l'Union européenne au sujet du traité transatlantique, le gouvernement s'est démarqué par une attitude volontaire.

Enfin, en matière de négociations commerciales multilatérales, l'exemple sur le TTIP (partenariat transatlantique de commerce et d'investissement) est intéressant en ce qu'il peut préfigurer les attitudes à adopter face à cette nouvelle génération d'accords commerciaux. Le secrétaire d'Etat au Commerce Matthias Fekl a pour la première fois eu le courage de chercher une réponse aux critiques formulées – au niveau mondial par les sociétés civiles de pays concernés – sur le peu de transparence, sur l'opacité de la négociation. Ce projet de partenariat pose ainsi de nombreuses questions, des problèmes démocratiques et des doutes sur son utilité et son intérêt pour notre économie. Mais au-delà de ces questions – qui ne sont pas l'objet de ce texte – il faut souligner l'attitude de la France, qui s'est notamment alliée à l'Allemagne pour s'opposer aux lacunes importantes de l'arbitrage privé prévu dans le texte, arbitrage privé international qui ne respecte pas les principes de base de notre justice.

Ainsi une réforme inédite de l'arbitrage international a été entamée, pour garantir plus d'impartialité, d'indépendance, d'efficacité et de protection juridique aux justiciables, ainsi que la poursuite des abus de l'arbitrage à des fins financières ou l'usage de l'arbitrage pour contester des choix démocratiques (exemple du choix de l'Allemagne de sortir du nucléaire). Cela montre à la fois que la stratégie commerciale française peut-être une question très politique, et prenant pour la première fois en compte le dialogue et les revendications de la société civile et des ONG, qui ont depuis le début critiqué ces mécanismes d'arbitrages.

Sans être spectaculaire, la diplomatie économique du gouvernement apparaît ainsi sérieuse et engagée. Si certains contrats comme ceux des Rafales ont pu attirer l'attention médiatique, il convient de souligner la dynamique plus globale développée par le gouvernement.

b. Les réformes des structures administratives : une rationalisation bienvenue mais non achevée

i. Un renforcement du dispositif administratif qui n'est pas parvenu à éviter les crispations des services concernés

L'organisation du commerce extérieur français était marquée depuis de nombreuses années par un paradoxe : la multiplication d'organisations intermédiaires mais la fragilisation des administrations censées disposées de l'expertise et de l'autorité. L'Etat a vu dans les années 2000 et 2010 son périmètre se réduire mais les acteurs professionnels se sont multipliés (chambres de commerce, Bpifrance, organismes consulaires, fédérations professionnelles, conseillers du commerce extérieur, Direccte).

De plus en plus de missions ont été confiées à des opérateurs dont la tutelle était en pratique limitée, voire inexistante, car les agents en charge de cette tutelle pour l'administration centrale – au profil souvent « junior » – ne sont pas toujours en mesure de défendre leurs positions de tutelle auprès d'opérateurs aux effectifs souvent plus importants que les administrations, et dont les directeurs, dont la seule légitimité dépend pourtant de l'Etat et donc du contrôle politique exercé, peuvent parfois penser ne devoir rendre compte à personne.

La réforme administrative comporte ainsi trois logiques: réorganisation de l'administration, renforcement du rôle économique du réseau diplomatique et rationalisation des opérateurs.

Cette réforme part du constat suivant : l'action sur l'export du ministère de l'Economie et des Finances avait été affaiblie par une série de réformes de la précédente majorité qui ont dispersé les moyens et saucissonné l'action publique en plusieurs strates pas toujours cohérentes. La fusion, en 2004, de la direction du Trésor (devenue DGTPE puis Direction générale du Trésor) avec la direction des relations économiques extérieures (DREE) avait entre autre eu pour conséquence une diminution du lien entre Bercy et les entreprises en dehors des grands groupes. Cette réforme a conduit à une certaine perte de compétences, sectorielle notamment. Enfin, la réorganisation de cette administration avait conduit à séparer les activités d'analyse macroéconomiques effectuées par les « mission économiques » au sein des ambassades et les activités de soutien au commerce extérieur, gérées à partir de 2004 par un opérateur, UbiFrance (devenu depuis 2014 Business France). Cette séparation complète avait deux défauts :

- la création d'un nouvel opérateur représente généralement une hausse substantielle de la dépense publique (fonctions transversales à dupliquer, les opérateurs ayant en outre généralement un niveau de dépense supérieur à celui d'une administration de taille équivalente), avec une efficacité opérationnelle contestée par les entreprises elles-mêmes⁶ ;
- des services économiques chargés de l'analyse macroéconomique mais qui se sont pourtant souvent retrouvés rapidement chargés du soutien à l'export par obligation, les aspects sur lesquels les entreprises sont le plus en demande de conseils sont souvent liés au cadre macroéconomique et juridique locaux, dont l'analyse est principalement réalisée par les services économiques ;

⁶ Les auteurs de la présente note se basent ici sur leurs expériences personnelles et sur une série de témoignages recueillis dans le cadre de leurs activités professionnelles.

Le premier axe de la réforme de 2013 est ainsi le renforcement des compétences du MAE sur le suivi sectoriel et le développement de filières. La création de la Direction des entreprises et de l'économie internationale (DEEI) a ainsi permis au MAE de compléter ce que le Trésor ne pouvait plus effectuer⁷.

Le second axe de la réforme, le renforcement du rôle économique du réseau diplomatique, est le corollaire du recul du réseau de Bercy. Le décret de 1979 sur les attributions de l'ambassadeur lui fixe déjà des objectifs économiques mais dans un certain nombre de pays, cette partie des missions de l'ambassadeur était largement tributaire de la qualité des relations humaines avec le responsable du service économique. Cependant, avec la réduction des effectifs en poste à l'étranger du Trésor, les missions traditionnelles des services économiques ont dû dans une certaine mesure être effectuées par les services politiques.

La réforme de 2013 vise donc à rationaliser l'action des représentations françaises à l'étranger et replacer l'ambassadeur au cœur du dispositif. La réforme a permis de remettre de la cohérence dans l'organisation des services français à l'étranger, tout en laissant sur place à chacun son champ d'expertise, les ambassadeurs n'ayant pas le temps ni la connaissance de tous les détails des questions commerciales. Le renforcement du lien entre services économiques et ambassadeurs permet à ces derniers d'être mobilisés beaucoup plus systématiquement pour intervenir à plus haut niveau pour appuyer certains dossiers, par exemple auprès des ministres locaux. Quand les autorités locales modifient la réglementation ou les conditions d'importation du pays, les ambassadeurs disposent désormais d'une meilleure capacité d'intervention et des informations techniques nécessaires pour faire valoir les intérêts des entreprises françaises.

La réforme de 2013 a toutefois créé des doublons entre la DG Trésor et la DEEI. Les services économiques du réseau à l'étranger du Trésor sont très souvent localisés dans les ambassades et doivent répondre aux commandes des ambassadeurs, alors que le rattachement à une administration différente rend parfois difficile les transmissions d'information. On peut évidemment regretter ces batailles administratives mais souligner qu'au niveau opérationnel, des méthodes plus pragmatiques de coopération de fait se sont développées. Si certains bureaux travaillent maintenant ensemble, leurs champs de compétences sont redondants et ils gagneraient à former une seule et même équipe.

ii. Fusion des opérateurs : rationaliser, mais pour quel pilotage ?

La réforme de 2013 a également porté sur la rationalisation des opérateurs du commerce extérieur. La fusion de l'AFII⁸ et de UbiFrance⁹ a donné naissance à Business France ce qui a pour but de renforcer la politique extérieure et l'attractivité de la France. Un rapport du Sénat de 2006 sur l'AFII

⁷ A titre d'exemple, un agent du Trésor basé à Paris assure parfois le suivi d'une dizaine de pays dans certaines régions du monde, ce qui peut complexifier le suivi précis des travaux des services économiques.

⁸ L'AFII est l'Agence française pour les investissements internationaux. Il s'agit d'un établissement public national à caractère industriel et commercial placé sous la tutelle du ministre chargé de l'économie et des finances et du ministre chargé de l'aménagement du territoire. L'agence a pour mission la promotion, la prospection et l'accueil des investissements internationaux en France.

⁹ Issu de la fusion du Centre français du commerce extérieur (CFCE) et de l'association Ubifrance (ex. - Comité français des manifestations économiques à l'étranger, ou CFME-ACTIM), UbiFrance est l'Agence française pour le développement international des entreprises. Il s'agit d'un établissement public national à caractère industriel et commercial créé en 2003 et placé sous la tutelle du ministre chargé de l'économie et des finances et du ministre délégué au commerce extérieur. Il était chargé de « favoriser le développement international des entreprises françaises en réalisant ou coordonnant toutes actions d'information, de formation, de promotion, de coopération technique, industrielle et commerciale et de volontariat international ».

avait déjà pointé du doigt les doublons engendrés par l'existence de deux agences distinctes alors même que celles-ci avaient de nombreuses missions en commun.

En matière de financements, les doublons existant entre la Coface et Oséo ont également été supprimés¹⁰ et tous les soutiens financiers à l'exportation des PME et des ETI sont en cours de réunion au sein du volet export de la Banque publique d'investissement, créé en 2012. L'enjeu de cette fusion est de simplifier les instruments à disposition des entreprises¹¹.

Ces fusions apparaissent nécessaires tant du point de vue de la rationalisation des moyens de l'Etat que de la cohérence de son action. Il est toutefois frappant d'observer que ces fusions constituent une « correction » des excès qui ont caractérisé les créations d'agence au début des années 2000. Un mouvement de dévolution à différents opérateurs dont l'autonomie devait être garante de leur efficacité a ainsi marqué les années 2000, sans atteindre le résultat escompté.

Cette tendance de la majorité précédente à la dévolution irraisonnée à des opérateurs et à l'affaiblissement néfaste de l'Etat nous semble ainsi avoir été plutôt un échec, avec une hausse de la dépense budgétaire et une baisse de l'efficacité de l'action publique. On peut en effet douter de la pertinence de la stratégie qui a consisté en l'affaiblissement de la DG Trésor, dont la compétence commerciale n'était contestée par personne, au profit d'opérateur dont l'efficacité, la réputation dans les milieux économiques et le bon fonctionnement sont contestés.

La réforme des opérateurs est donc bienvenue mais la question de leur pilotage reste entière. Parmi les failles du système de dévolution, on observe également que la multiplication des tutelles dilue les responsabilités, les capacités d'action et favorise une autonomisation trop grande des opérateurs, sur lesquels le contrôle politique, et donc démocratique, se réduit. Les problèmes managériaux au sein de Business France l'illustrent. La multiplication des strates et acteurs réalisée entre 2002 et 2012 est également problématique : Business France qui veut s'affirmer comme un acteur incontournable et améliorer sa réputation chez les entreprises ses clientes, le Quai qui mobilise son réseau diplomatique sur la défense de nos intérêts économiques à l'étranger, et Bercy qui souhaite rester incontournable sur cette question.

c. Renforcement du lien avec les PME et ETI

L'un des principaux enjeux de notre commerce extérieur concerne notre déficit en volume d'exportateurs par rapport à nos concurrents. La France a moins de 100 000 PME, qui exportent 100Md€ en 2014¹². Il y a 1/3 de plus de PME allemandes (160 000), et elles exportent 3 fois plus. Il y

¹⁰ Selon un rapport de l'Inspection générale des finances de 2013, 40 % des chefs d'entreprises estimaient le dispositif peu lisible.

¹¹ Un seul prêt de développement pour l'export devrait être proposé aux entreprises en cours d'internationalisation, pour des montants allant jusqu'à 3 millions d'euros, en remplacement du « prêt pour l'export », du « contrat de développement international » et du « contrat de développement participatif ». La banque publique devrait aussi lancer un nouveau crédit sur dix ans, les prêts actuels d'Oséo sont au maximum sur sept ans, et à remboursement différé. A l'inverse, seule la Coface désormais devrait financer les dépenses de prospection, avec son assurance-prospection ou garantir contre le risque de change par exemple. Quant aux documents demandés aux chefs d'entreprises pour monter leurs dossiers, ils devraient être simplifiés et standardisés pour tous les dispositifs d'aide à l'export. Un comité d'utilisateurs, regroupant des PME et des ETI devrait aussi être chargé d'évaluer l'efficacité du dispositif.

¹² Pour nuancer ce constat, on peut toutefois noter que ces données ne portent que sur les échanges de biens, et ne prennent pas en compte les échanges intra-européens en dessous d'un certain seuil. L'Insee recense à l'aide des données fiscales des entreprises exportant des biens et des services 361 000 PME exportatrices et 3 500 ETI exportatrices, pesant respectivement 24% et 33% du chiffre d'affaires à l'exportation. Au total, l'Insee estime à 365 000 le nombre d'entreprises exportatrices, chiffre comparable aux données allemandes !

a le double de PME italiennes (190 000), exportant le double des PME françaises. Certaines des causes ont été identifiées de longue date. Nos PME souffrent d'une insuffisance de ressources humaines et d'un manque de maîtrise des langues étrangères et le dispositif public de soutien est dispersé et trop concentré sur les grands groupes. Les 1 000 premiers exportateurs représentent 70 % des exportations françaises.

Après une baisse de 10 % du nombre d'exportateurs entre 2002 et 2012, le nombre d'exportateurs est reparti à la hausse depuis 2012, et ces exportateurs s'orientent bien vers les marchés à potentiel ciblés par notre stratégie du commerce extérieur. En 2015, le nombre d'exportateurs de biens a connu pour la quatrième année consécutive une hausse, avec une augmentation de 3 % pour atteindre 125 000 exportateurs toutes catégories confondues (PME, ETI et grandes entreprises). Grandes entreprises et ETI représentent plus de 80 % des montants exportés mais la croissance du nombre d'exportateurs est toutefois portée principalement par les PME.

La stratégie de Laurent Fabius et de Matthias Fekl a consisté en la matière à rééquilibrer l'action de l'Etat en la concentrant moins sur les grands groupes et plus sur les ETI. Matthias Fekl a ainsi animé une série de "Forum des petites et moyennes entreprises à l'international" dans chacune des 13 grandes régions afin de présenter le nouveau dispositif de soutien à l'internationalisation des entreprises. Outre la rationalisation de l'action des opérateurs Business France et Banque publique d'investissement (cf. supra) avec les chambres de commerce et d'industrie françaises à l'étranger, ce dispositif vise à mettre en place des « parcours à l'export » plus clairs auprès des opérateurs publics et comprend un élargissement de l'envoi de volontaires internationaux en entreprises. Des délégations PME/ETI avec programme d'accompagnement personnalisé par Business France ont été intégrées lors des voyages officiels, et de nouveaux outils financiers d'accompagnement à l'export ciblés sur de petits montants pour les PME et les ETI ont été développés par la BPI.

D. Evaluer la performance de la diplomatie économique

a. Les limites de l'exercice

Il est difficile de calculer les performances de la diplomatie économique, par nature microéconomique, informelle et qualitative. De nombreux facteurs exogènes entrent en jeu dans l'évolution de la balance commerciale et la diminution actuelle du déficit commercial (par exemple l'allègement de la facture énergétique en lien avec la baisse de l'euro, le redémarrage de la demande nos pays partenaires qui soutient nos exportations). Enfin, il est difficile de savoir précisément quelle est la part de l'intervention publique dans le succès d'une entreprise à l'export ou une décision d'investissement, par nature multifactorielle. Par ailleurs, de nombreux critères de compétitivité ou d'attractivité dépendent de politiques internes. La diplomatie économique reste fondamentalement une politique micro dont les résultats ne peuvent être que micro, et non macroéconomique.

La diplomatie économique a pour principal postulat que notre réseau diplomatique est le meilleur outil pour tisser des liens économiques, favoriser la politique d'attractivité et accroître les exportations. Cela est vrai dans les pays dont les économies sont encore largement fermées car l'introduction auprès des administrations locales est dans ce cas une des clés de la performance commerciale. Dans les pays où l'économie est plus ouverte, l'Etat peut difficilement être décisif, ce sont les stratégies d'entreprises qui seront les vrais critères de succès, le dispositif de soutien public venant en complément. De plus, pour les ambassadeurs, les nouvelles attributions ne sont pas forcément évidentes. Il s'agit de répondre à des sollicitations nombreuses des entreprises sur des sujets parfois techniques : fiscalité, coût du travail, macroéconomie. Enfin la diplomatie économique doit également prendre en compte la promotion des valeurs que défend la France (cf. encadré).

Par ailleurs la politique d'attractivité comme la politique de soutien aux exportations ont leur miroir : les entreprises françaises s'implantent également à l'étranger, et importent également pour pouvoir exporter. Or il n'est pas sûr qu'il y ait à l'heure actuelle une réflexion d'ensemble sur l'organisation de la chaîne de production française. Dans quelle mesure les retombées pour la France seront visibles ? Il ne faudrait pas répéter les délocalisations des entreprises automobiles françaises en Espagne ou en Europe de l'Est qui ont en grande partie creusées le déficit commercial de la France pendant les années 2000.

De même, à trop se focaliser sur les exportations, qui demeurent relativement dynamique, on en oublierait deux points : les pays qui voient leur solde commercial se réduire après la crise sont bien souvent des pays comme l'Espagne où la demande intérieure se contracte fortement plus que ne se développent les exportations. Par ailleurs les pertes de parts de marché sont aussi à surveiller sur le marché domestique. En effet, si les déficits sont élevés c'est aussi que les importations sont élevées. Et un redémarrage économique soutenu se traduit à coup sûr par une hausse des importations ; en France celles-ci demeurent structurellement élevées. En dépit d'une accélération des exportations en 2015, on observe ainsi une forte progression des importations, ce qui induit une contribution négative du commerce extérieur à la croissance. Il faudrait alors non pas plus exporter vers des pays où l'on exporte déjà beaucoup, mais au contraire moins leur acheter. On voit donc les limites de faire du retour à l'équilibre l'alpha et l'oméga de notre politique économique.

b. Les tendances depuis 2012

Il est toutefois possible d'esquisser quelques tendances. Pendant 10 ans, la puissance commerciale de la France avait connu un recul sans précédent. Alors qu'elle était encore excédentaire en 2002, la balance commerciale a atteint un déficit de 75 Mds€ en 2011, un record depuis les années 70. Ce recul a pu être constaté à toutes les échelles : ses parts de marchés ont baissé à la fois en Europe et dans le monde. Dans le même temps, en France, la part de produits manufacturés importés a crû de plus de 50%. Ce recul a touché tous les exportateurs : les plus gros ont moins vendu, nombre des plus petits ont disparu, avec 10% des exportateurs en moins en 10 ans. Ce recul a touché l'essentiel des produits : l'automobile, l'électronique...jusqu'à l'agro-alimentaire, pourtant point fort traditionnel de la France.

Depuis 2012, la tendance s'inverse. Au niveau mondial, le déficit commercial recule en 2015 vis-à-vis de la plupart de nos partenaires commerciaux. Le déficit des échanges de biens baisse de plus de 20 %. Cette amélioration est certes permise par un nouveau recul des importations d'énergie, lié à la baisse du prix du pétrole. Mais même hors énergie et hors matériel militaire, le déficit se résorbe de plus de 20 % par rapport à son pic de 2011. Au niveau de l'Union européenne, le déficit s'est réduit de 15 % en 2014. Le déficit avec l'Allemagne s'est réduit de 10 % en 2014, de 20 % depuis 2012 ; celui avec l'Italie s'est réduit pour la première fois depuis 2002 ; la France est redevenue excédentaire vis-à-vis de l'Espagne ; l'excédent avec le Royaume-Uni a progressé de 25 %. Au total, la part de marché de la France dans le commerce mondial se stabilise depuis la mi-2011. La phase actuelle permet ainsi de mettre un terme à l'érosion constante observée depuis les années 1990 des parts de marché françaises.

PROPOSITIONS POUR UN ACTE II DE LA DIPLOMATIE ECONOMIQUE

Cette réforme de la diplomatie économique a été mise en place de manière incomplète. De nombreux chantiers demeurent encore en débat ou en suspens, notamment en termes d'efficacité de

l'action publique, de clarté et de lisibilité du dispositif mis en place et enfin d'allocation des moyens. Le processus est amorcé mais des choix restent encore à faire et des arbitrages clairs à donner.

En dépit des difficultés évoquées plus haut, la dynamique instaurée par la réforme de 2013 est positive. Elle gagnerait à être poursuivie et amplifiée afin de développer une stratégie de développement international basée sur un travail d'analyse sectoriel identifiant 50 pays prioritaires dans un ou plusieurs secteurs¹³. La réforme engagée a replacé la question de notre poids économique dans le monde comme un sujet majeur au cœur du débat public et permis des améliorations substantielles du fonctionnement de l'Etat au service des entreprises.

¹³<http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/diplomatie-economique-et-commerce-exterieur/soutenir-les-entreprises-francaises-a-l-etranger/priorites-geographiques-et-sectorielles/>

Axe 1 : poursuivre la rationalisation du dispositif public

D'un côté, refaire ou défaire une réforme administrative est de nature à déstabiliser une nouvelle fois les administrations et donc à entamer leur efficacité. Deux ans après la réforme, la coordination s'est largement améliorée mais cela tient parfois plus au fait du professionnalisme des agents que de la clarté du périmètre administratif établi par la réforme.

Il convient ainsi de renforcer à la fois l'impulsion politique et la cohérence administrative. Les mesures suivantes pourraient être envisagées :

- 1) **Création de haut-commissaires du gouvernement chargés de zones géographiques sous l'autorité du MAEDI** : l'activation des leviers politiques pour soutenir les entreprises nécessite que des responsables ayant un rang élevé développent de vraies relations avec nos partenaires économiques. Or, un secrétaire d'Etat au commerce extérieur n'a physiquement pas le temps de voyager dans l'ensemble des pays concernés. Une approche géographique serait plus pertinente en explorant la possibilité de créer des postes de haut-commissaires (ou représentants spéciaux) chargés d'une région du monde compétents à la fois sur les sujets politiques et sur les sujets commerciaux. Ce dispositif viserait à systématiser le principe des postes de représentants spéciaux par pays créés par Laurent Fabius pour certains pays émergents¹⁴. Il s'agirait notamment de confier ces missions à plein temps et plus seulement de manière ponctuelle en parallèle d'autres obligations. serait l'occasion de nommer de jeunes figures politiques à temps plein sur une région et non un seul pays.
- 2) **Poursuite du rapprochement opérationnel des services de Bercy et du Quai sur les questions de diplomatie économique** : et notamment étudier la possibilité de réunir les questions relatives au commerce extérieur et à la diplomatie économique sous la responsabilité d'une seule entité administrative, constituée de manière équilibrée d'agents des ministères concernés. Cette unité aurait une nature interministérielle (Ministères de l'Economie et des Finances, Ministre des Affaires Etrangères), et serait pilotée opérationnellement par le Ministre ou Secrétaire d'Etat en charge du commerce extérieur, quel que soit le dispositif gouvernemental retenu, garantissant ainsi la pérennité de cette solution simple et équilibrée. L'idée est de simplifier le dispositif tant pour les entreprises que pour les pays partenaires ou les Ministres concernés, supprimer les doublons et dépasser les rivalités administratives en faisant travailler ensemble les agents concernés dans une même équipe.
- 3) **Principe d'une seule administration tutelle d'un seul opérateur** : simplifier pour offrir le guichet unique si souvent promis et jamais atteint. Il faudra ainsi notamment réaliser un audit de la fusion issue de Business France. L'enjeu pour cette nouvelle entité est désormais de pouvoir également articuler son action avec celle des bureaux des chambres de commerce et des régions.
- 4) **Guichet unique dans chaque région** : Par cohérence, il serait proposé localement en France à chaque région un guichet unique Etat-région pour le soutien à l'international, qui pourrait être confié à la région par délégation de service public, qui pourrait également proposer un soutien financier de BPI Export en lien avec le bureau régional de BPI.
- 5) **Guichet unique dans chaque pays** : désigner un point de contact entreprises unique / pays (BF, CCI...selon le dispositif existant sur place), chargé ensuite de mobiliser les acteurs compétents (CCEF, service économique...). Privilégier dans tous les marchés matures et

¹⁴ Martine Aubry pour la Chine, Jean-Pierre Chevènement pour la Russie, Jean-Louis Bianco pour l'Algérie, Anne-Marie Idrac pour les Emirats Arabes Unies,...

développés une délégation de service public de Business France à la chambre de Commerce dont le contrôle et l'exercice de la tutelle sont confiés au service économique de l'Ambassade, pour simplifier le dispositif.

- 6) **Portage et coproduction des ETI/PME/VIE** : en complément des initiatives privées existantes, prévoir dans le cadre du regroupement des localisations des administrations et opérateurs de l'Etat un centre d'affaires, sous forme d'un plateau de postes de travail partagés à louer permettant colocaliser les PME/TPE, VIE, représentants d'affaires, commerciaux, etc.

Axe 2 : approfondir notre stratégie économique internationale

- 7) **Une stratégie de développement international, prolongation à l'international des politiques économiques, industrielles, de financement et d'investissement** : ajuster et conjuguer les efforts de nos différentes politiques nationales (économique, industrielle, d'investissement, de financement et de commerce extérieur) autour de quelques grands secteurs à fort potentiel, dans l'esprit de la promotion des « familles sectorielles » à l'export, mais en les rattachant plus directement aux dispositifs de soutien sur le territoire national.
- 8) **Faire des assises du « made in France dans la mondialisation »** mobilisant secteur public et secteur privé (entreprises, fédérations, pôles de compétitivité...), et y réaliser un plan d'internationalisation de notre économie (sensibilisation/information des PME/ETI, formations spécialisées, maîtrise des langues via des formations dans les CCI locales, mobilisation des fédérations et filières ...), notamment en incluant un travail prospectif sur l'impact potentiel des grands accords de libre-échange en cours de négociation ou d'application sur notre économie.
- 9) **Y aligner notre stratégie de développement international avec le secteur privé**, c'est-à-dire les intérêts de nos entreprises, les forces et les faiblesses de nos filières, les efforts de nos fédérations professionnelles.
- 10) **Sur cette base, une stratégie économique nationale et internationale unique, cohérente et offensive**, portée conjointement par le ministre de l'Economie et celui des Affaires étrangères, et soumise annuellement à un débat parlementaire.
- 11) **Capitaliser sur l'attractivité de notre enseignement supérieur**, en encourageant en lien avec le ministère de l'Education nationale et de l'Enseignement supérieur tous les dispositifs de participation des entreprises françaises dans les partenariats d'établissements d'enseignements supérieurs français dans des pays tiers, notamment afin d'assurer que les entreprises françaises soient présentes dès l'étape de la formation professionnelle ou professionnalisante dans les pays partenaires.
- 12) **Mettre en place un travail pour déterminer le nombre exact et le profil des entreprises exportatrices** : actuellement les données douanières souvent reprises en France montrent un chiffre de 120 000 exportateurs, alors que les données INSEE parlent de 360 000 entreprises exportatrices. Nos partenaires européens communiquent sur des chiffres souvent équivalents à ceux de l'INSEE.

Axe 3 : Un commerce plus éthique

13) Adopter une charte de diplomatie économique ;

14) Intégrer davantage les règles de RSE dans les accords commerciaux internationaux, les normes OCDE et les standards d'appels d'offres. Cela permettrait de faire des surcoûts induits par la RSEE des avantages comparatifs pour les entreprises les respectant (conventions cadres de l'OIT, normes de protection de l'environnement, lutte contre la corruption...).

15) Adopter un principe éthique d'incompatibilité pour cause de conflit d'intérêt dans le statut de CCEF avec toute activité de conseil, d'intermédiation ou d'accompagnement, afin de limiter le détournement à des fins lucratives de l'image de ce dispositif censé être basé sur le bénévolat ; avec un délai de mise en conformité vu le nombre important de consultants et intermédiaires parmi les CCEF.

CONCLUSION

Croire que l'on peut résoudre les faiblesses de notre économie en une réforme est une illusion, la réforme de 2013 n'en avait ainsi pas l'ambition. En commençant par s'arrimer à une politique étrangère plus maîtrisée que sous le mandat de Nicolas Sarkozy, la diplomatie économique a néanmoins permis une amélioration substantielle de la manière avec laquelle l'Etat accompagne les entreprises françaises à l'étranger, avec d'ores et déjà des résultats très positifs.

La vitesse des transformations de l'économie mondiale impose à la puissance publique de constamment se repositionner. En ce sens, la réforme Fabius a constitué une étape importante pour le travail de l'Etat, qui doit être poursuivie, amplifiée, et menée à terme. Elle ne peut pas prétendre seule être décisive pour notre balance commerciale, qui dépend de nombreux facteurs exogènes et des stratégies propres de nos entreprises, mais elle peut apporter une contribution précieuse dans la compétition internationale.