

... le contrôle budgétaire relatif au

## RÉSEAU DES SERVICES ÉCONOMIQUES À L'ÉTRANGER DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR

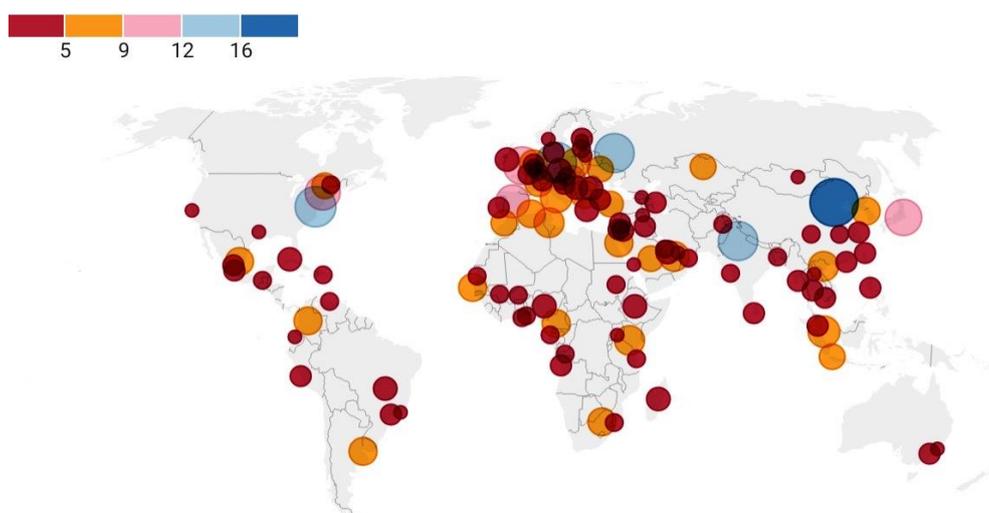
La commission des finances a examiné, le mercredi 2 juin 2021, la communication de M. Thierry Cozic et de Mme Frédérique Espagnac, rapporteurs spéciaux de la mission « Économie », sur les évolutions du réseau des services économiques à l'étranger de la direction générale du Trésor.

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 2008<sup>1</sup>. 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*<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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<sup>er</sup> 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 des agents de l'institut national de la propriété industrielle (INPI).



Services économiques régionaux



Services économiques



Délégués ou correspondants  
de services économiques

### 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<sup>er</sup> juin 1979<sup>1</sup>. 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.

<sup>1</sup> Décret n°79-433 du 1<sup>er</sup> juin 1979 relatif aux pouvoirs des ambassadeurs et à l'organisation des services de l'État à l'étranger.

## 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 ». 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 de la DG Trésor à l'étranger ont été plus que divisés par deux en vingt ans

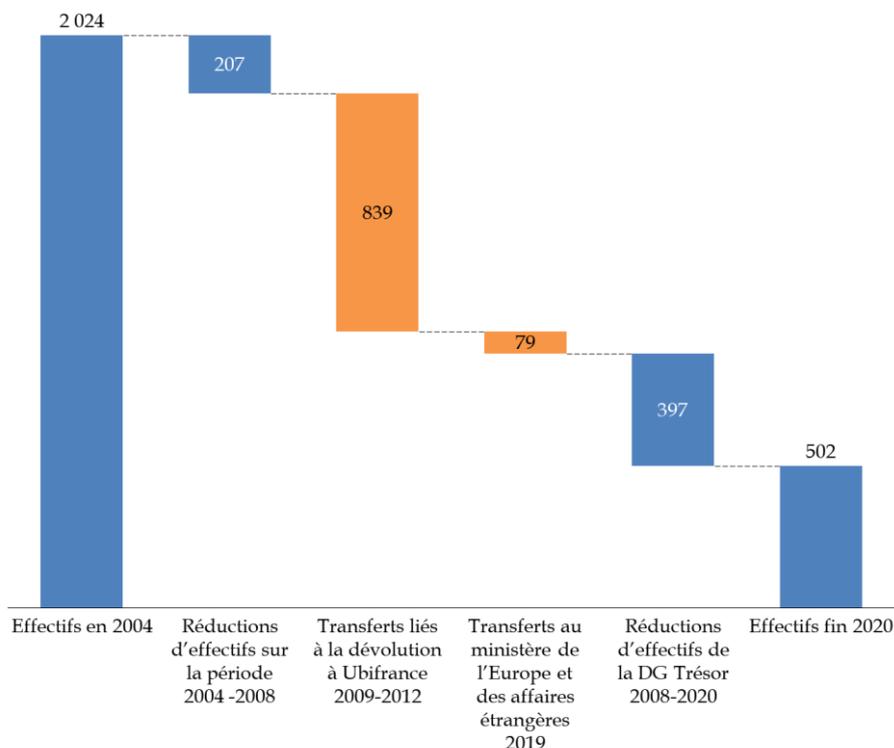
La dévolution des activités commerciales d'accompagnement à l'export à *Business France* a donné lieu à cinq vagues de transferts de personnels entre janvier 2009 et janvier 2012. Au total, 839 équivalents temps plein ont été transférés à l'opérateur. Par ailleurs, les emplois liés aux

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 %. Les gains à espérer d'une politique de rabout 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 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.

### **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 tant à destination du Gouvernement que de la communauté française sur place. Des bulletins dédiés au suivi de la crise ont rapidement été mis en place. Ainsi, 115 bulletins spéciaux 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 permis la commande 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 des ressortissants de Wuhan, et contribue du point de vue opérationnel au maintien des liaisons aériennes.

*Source : audition du chef de service économique régional de Pékin*

## **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.



**Thierry COZIC**

Rapporteur spécial  
Sénateur (Groupe SER)  
de la Sarthe



**Frédérique ESPAGNAC**

Rapporteuse spéciale  
Sénatrice (Groupe SER)  
des Pyrénées-Atlantiques

Commission des finances

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

Téléphone : 01.42.34.23.28