



Le - 3 SEP. 2014

Le Premier président

à

Monsieur Manuel Valls
Premier ministre

Monsieur Laurent Fabius
Ministre des affaires étrangères
et du développement international

Monsieur Emmanuel Macron
Ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique

Réf. : 70752

Objet : les services économiques à l'étranger des ministères économiques et financiers

La Cour des comptes a contrôlé, en application de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, le réseau des services économiques à l'étranger.

À l'issue de son contrôle et après avoir pris connaissance des réponses du secrétaire général du ministère des affaires étrangères et du développement international et du directeur général du Trésor à ses observations provisoires, la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-1 du même code, de porter à votre connaissance les observations suivantes.

Ce référé complète, s'agissant des réseaux de l'État à l'étranger, la communication du 13 février 2013 au ministre des affaires étrangères relative à l'évolution du réseau diplomatique depuis 2007¹.

Régi par les dispositions du décret du 3 mai 2002 modifié, le réseau des services économiques est désormais placé sous l'autorité conjointe du ministre des affaires étrangères et du développement international, du ministre des finances et des comptes publics et du ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique, à la suite des décrets d'attribution de ces ministres, en date du 16 avril 2014. En 2013, il comptait

¹ Référé n° 65294.

127 services², présents dans 108 pays, employait 677 agents à l'étranger et représentait un coût total annuel d'environ 75 M€. Le pilotage et la gestion de ce réseau relèvent de la direction générale du Trésor (DG Trésor), qui est notamment chargée des questions économiques, financières et commerciales internationales et du soutien au développement international des entreprises.

Malgré les réformes successives engagées depuis 2002, la France se caractérise par l'existence d'un vaste réseau, étendu bien au-delà des principales places financières et des grands centres de décision, consacré aux seules questions économiques régaliennes et distinct du réseau diplomatique. Il convient dorénavant de tirer toutes les conséquences du transfert des activités commerciales à Ubifrance, en clarifiant les missions de ce réseau et en le recentrant sur les zones à forts enjeux.

I- UNE RÉFORME INACHEVÉE EN DÉPIT DE PROFONDES MUTATIONS

A. L'évolution des services économiques à l'étranger a été réelle

a) Deux réformes successives en moins de dix ans

Tel qu'il se présente aujourd'hui, le réseau des services économiques procède de deux réformes successives qui ont profondément modifié le rôle et les missions des représentations à l'étranger du ministère de l'économie et des finances.

Est intervenue, dans un premier temps, la fusion, en 2002, au sein des missions économiques, d'une part, des 20 agences financières chargées du suivi des questions macroéconomiques et financières pour le compte de l'ancienne direction du Trésor, et, d'autre part, des 153 postes d'expansion économique chargés de l'accompagnement des entreprises françaises à l'international, rattachés à l'ancienne direction des relations économiques extérieures (DREE).

Dans un second temps, a été opérée la dévolution, entre 2008 et 2010, des activités commerciales des missions économiques à l'agence Ubifrance. Il en est résulté un recentrage des nouveaux services économiques sur des missions dites régaliennes, à savoir, principalement, le suivi macroéconomique et sectoriel ainsi que l'accompagnement des grands contrats. Cette réforme répondait à la nécessité, plusieurs fois rappelée par la Cour, de professionnaliser l'accompagnement des entreprises françaises à l'étranger.

b) Une contraction du nombre d'implantations

La cartographie du réseau a également connu des évolutions significatives au cours de la période récente. Entre 2002 et 2013, 59 sites ont été fermés et 8 ont été ouverts, le nombre d'implantations passant ainsi de 173 à 122. Si l'on exclut les fermetures liées à la dévolution (fermeture des missions économiques dans certaines capitales économiques et substitution par un bureau Ubifrance), le nombre d'implantations effectivement supprimées s'établit à 22, dont La Paz (Bolivie), Port d'Espagne (Trinité-et-Tobago), Port-Louis (Maurice) et Karachi (Pakistan).

c) Un pilotage récemment renforcé

Jusqu'à l'élaboration du plan stratégique des services économiques pour 2013-2015, arrêté en août 2013, aucun document ne fournissait une vision exhaustive des missions et de l'organisation du réseau à l'étranger de la DG Trésor. Dans une certaine mesure, ce plan apporte une réponse opérationnelle à un certain nombre de limites observées en matière de pilotage du réseau par l'administration centrale, de coordination des acteurs économiques au plan local ou de gestion des ressources humaines.

² 122 services économiques, un service attaché à l'administrateur auprès des institutions financières internationales, un service attaché auprès de la délégation permanente auprès de l'OMC, deux services attachés à la représentation permanente auprès de l'Union européenne (commercial et financier) et un service attaché à la représentation permanente auprès de l'OCDE.

Il prévoit, en particulier, la réunion périodique d'organes de pilotage, au niveau directionnel et interministériel. Il marque également l'aboutissement d'une évolution, engagée depuis plusieurs années, en faveur d'un resserrement des liens avec les autres acteurs publics à l'étranger.

En revanche, au regard des réformes précédemment engagées, le plan stratégique ne traduit pas une vision cohérente des missions et de la cartographie du réseau. Au contraire, il acte une « couverture pays désormais stabilisée [qui ne délaisse] aucune zone significative pour le commerce extérieur de la France », sans tirer pleinement les conséquences de la dévolution des activités commerciales à Ubifrance.

B. Les missions doivent être encore clarifiées et hiérarchisées

Le décret du 3 mai 2002 modifié confie aux services économiques plusieurs missions à caractère général : « informer l'État, les collectivités publiques et les entreprises sur l'ensemble des questions économiques, commerciales et financières internationales, défendre et promouvoir dans ces domaines les intérêts de la France à l'étranger et contribuer en particulier à l'exercice des missions de la direction générale du Trésor ».

Depuis la dévolution des activités commerciales à Ubifrance, l'activité des services économiques n'a été que partiellement recentrée sur l'analyse économique et financière en appui à l'administration centrale. Certaines missions non régaliennes, qui présentent davantage un caractère commercial, ont été conservées. Elles portent sur la veille sectorielle et l'accompagnement des grands contrats, sans valeur ajoutée avérée. Ces dernières missions mériteraient d'être plus clairement délimitées avec celles qui ont été confiées à Ubifrance.

C. L'organisation doit être encore rationalisée

L'organisation du réseau, actuellement structurée autour de 29 services économiques régionaux (SER), 68 services économiques (SE) et 25 délégués et correspondants, n'est pas optimale.

L'organisation en circonscriptions régionales, qui présente des potentialités intéressantes, n'est pas pleinement exploitée, tant dans sa dimension thématique que dans sa dimension managériale.

En outre, l'organisation du réseau reste marquée par une logique de présence quasi-universelle, qui implique le maintien d'un nombre important de services économiques de taille réduite dans des pays à faibles enjeux. Dans près de la moitié des cas, ces entités ont désormais un effectif très limité, avec parfois un seul agent (3 services), deux agents (11 services) ou trois agents à peine (17 services). La réduction continue des effectifs et des implantations ne s'est, en effet, pas accompagnée d'une rationalisation de la géographie des services économiques, ni d'une réflexion sur la taille en dessous de laquelle la viabilité d'un service économique à part entière n'est plus assurée. Il serait ainsi souhaitable de s'interroger sur l'utilité de maintenir, dans certains pays qui ne représentent pas un enjeu économique majeur pour la France, un service à part entière, distinct de la chancellerie diplomatique, compte tenu des coûts induits de fonctionnement et de coordination.

Une telle réflexion devrait également porter sur l'allocation des budgets de fonctionnement des services, qui repose encore essentiellement sur des critères historiques, certains services étant généreusement dotés au regard de leurs effectifs et de leurs missions (215 000 euros, hors masse salariale, pour le SER de Bruxelles, 264 000 euros pour le SE d'Abu Dhabi).

Le contrôle de la Cour a, par ailleurs, relevé des modalités de gestion coûteuses héritées du passé : maintien de 59 régies d'avances malgré la mise en place des services communs de gestion au sein des ambassades ; affectation d'agents administratifs sous statut d'expatrié au lieu de recourir à des contrats locaux : existence d'un parc de 101 logements estimés à 72,4 M€, dont dix appartements à New York, six à Londres ou encore une villa à New Delhi, estimée à 14,2 M€.

II- UN RÉSEAU À RECENTRER SUR LES ZONES À FORTS ENJEUX

Au-delà des améliorations nécessaires en matière de clarification des missions et d'organisation, une réflexion doit être engagée sur l'adéquation entre la taille actuelle du réseau et les besoins de l'action économique à l'étranger.

A. La cartographie actuelle procède davantage de l'histoire que d'une analyse des enjeux

Le réseau actuel traduit, dans la continuité des postes d'expansion économique de la DREE, une logique de présence « pays », impliquant une couverture géographique extensive. Ainsi, avec 127 implantations présentes dans 108 pays, le réseau des services économiques est le deuxième réseau de l'État à l'étranger, après celui du ministère des affaires étrangères et du développement international. En particulier, il est beaucoup plus étendu que le réseau d'Ubifrance (75 bureaux dans 56 pays), qui assure l'accompagnement des entreprises françaises à l'international.

Très largement héritée de l'histoire, la cartographie actuelle prend insuffisamment en compte les enjeux économiques mondiaux. Encore trop centrée sur l'Europe (30 implantations), en dépit des multiples autres canaux d'informations et d'intervention dont disposent les pouvoirs publics, et sur les pays industrialisés, elle délaisse certaines zones économiques en croissance. Si l'on note une réallocation récente des moyens humains au profit des pays émergents, les pays européens et de l'OCDE concentrent encore 40 % des effectifs, à parité avec les pays émergents et porteurs (39 %).

Les pays où les enjeux économiques sont les plus faibles, dits du reste du monde, sont également surreprésentés avec 49 implantations et 25 % des effectifs avec, par exemple, cinq agents à Dacca, Panama, Lima, Astana et Colombo). Ainsi, les pays vers lesquels la France a exporté moins de 500 M€ en 2012, soit 2 % des exportations totales, concentrent 131 agents, soit 20 % des effectifs du réseau.

Le décalage relatif entre les implantations et les enjeux économiques et commerciaux témoigne de l'absence de critères pour définir la carte des services économiques. À cet égard, il est nécessaire que la direction générale du Trésor se dote de critères objectifs et chiffrés, sur le modèle de ceux utilisés par Ubifrance depuis 2010, pour concevoir l'adaptation de la cartographie et organiser la réduction de la taille du réseau.

Une pyramide des âges favorable (77 départs à la retraite entre 2014 et 2020) et l'extinction progressive des corps des conseillers et attachés économiques permettent aujourd'hui d'aller plus loin dans le nécessaire processus de réforme.

B. Le réseau pourrait être recentré autour d'une trentaine de pôles de compétences

Une trentaine de services économiques implantés dans les pays ou les zones qui représentent, pour la France, un enjeu majeur devrait permettre d'assurer les suivis macroéconomique et sectoriel nécessaires.

Ce recentrage au profit d'une trentaine de services de taille critique devrait s'accompagner de la constitution de véritables pôles économiques régionaux, qui font largement défaut aujourd'hui, intégrant l'ensemble des conseillers sectoriels à vocation économique sous l'autorité fonctionnelle du chef de service économique régional et sous l'autorité hiérarchique de l'ambassadeur.

Le resserrement du nombre d'implantations de la direction générale du Trésor autour de zones régionales à forts enjeux pourrait être complété par le développement ou l'approfondissement de formules de représentation économique flexibles, diverses, adaptées au pays concerné, dans les pays à moindres enjeux. Les services des ambassades devraient pouvoir accueillir les agents en charge de ces missions.

Le fait que le ministre des affaires étrangères ait dorénavant autorité sur les services économiques devrait faciliter la recherche de solutions adaptées.

Par exemple, dans les pays où les enjeux économiques, sans être prioritaires, sont importants, le premier conseiller de l'ambassadeur pourrait - comme c'est, par exemple, le cas en Allemagne - être à la fois chargé d'affaires et conseiller économique. Alternativement, le conseiller économique de l'ambassadeur pourrait être un agent de la direction générale du Trésor placé seul au sein de la chancellerie pour étudier les potentialités économiques d'un pays pouvant présenter des perspectives intéressantes. Dans les pays situés dans une circonscription régionale, des conseillers itinérants, basés au service économique régional, effectueraient, en complément d'un suivi général, des missions temporaires thématiques répondant à des demandes précises de l'administration centrale. Enfin, l'expérience des consulats mixtes, formule abandonnée en 2011 qui regroupait les missions consulaires et commerciales sous l'autorité d'un agent du ministère de l'économie et des finances, pourrait être relancée.

Une nouvelle organisation devrait également laisser place à davantage de flexibilité. Ainsi, dans certaines situations bien identifiées, des conseillers chargés d'une mission temporaire seraient mandatés sur un objet précis, à l'occasion, par exemple, d'une présidence tournante de l'Union européenne ou d'un plan de reconstruction auquel la France est partie.

La Cour formule donc les recommandations suivantes :


- **Recommandation n° 1** : Réduire le nombre d'implantations à partir de critères explicites et objectifs, concertés dans un cadre interministériel ;
- **Recommandation n° 2** : Recentrer le réseau sur une trentaine de services économiques de dimension régionale ou nationale lorsque le pays le justifie ;
- **Recommandation n° 3** : Développer de nouvelles formes de représentation allégée concertée entre le ministère des affaires étrangères et du développement international et les ministères économiques et financiers.

--o0o--

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, la réponse que vous aurez donnée à la présente communication.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances, et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse³ - sous votre signature personnelle exclusivement - si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès réception par la Cour (article L. 143-5) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- en tant que destinataire du présent référé, vous devez fournir à la Cour un compte rendu des suites données, en vue de la présentation par la Cour, dans son rapport public annuel, des suites apportées à ses observations (article L. 143-10-1). Ce compte rendu doit être adressé à la Cour, en juin de chacune des trois années suivant celle de l'envoi du référé, selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre la Cour et votre administration.



Didier Migaud

³ La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse sous forme dématérialisée (un fichier PDF comprenant la signature et un fichier Word) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr.