

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires étrangères

– Audition, à huis clos, de M. Thomas Courbe, directeur général adjoint du Trésor, directeur des relations internationales de la direction générale du Trésor, au ministère de l'Economie et des Finances.....2.

Mercredi

18 octobre 2017

Séance de 16 heures 30

Compte rendu n° 008

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

**Présidence
de Mme Marielle de
Sarnez,**
Présidente



Audition, à huis clos, de M. Thomas Courbe, directeur général adjoint du Trésor, directeur des relations internationales de la direction générale du Trésor, au ministère de l'Economie et des Finances.

La séance est ouverte à seize heures trente.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Mes chers collègues, Poursuivant nos auditions budgétaires de hauts fonctionnaires, nous accueillons maintenant Thomas Courbe, qui est directeur général adjoint du Trésor, chargé plus particulièrement de tout le versant international de l'action internationale du Trésor, qui est très importante. La direction générale du Trésor reste en effet l'administration en charge de pans très importants de notre action économique extérieure et de notre aide au développement : les négociations commerciales internationales, tout le volet financier de la politique de soutien à nos exportateurs, un certain nombre de dispositifs de prêts qui s'inscrivent aussi dans notre aide au développement, le secrétariat du club de Paris qui gère les questions d'endettement international public et plus généralement les relations avec les institutions financières internationales sur les questions de développement. Par ailleurs, les services économiques régionaux rattachés à nos ambassades restent composés principalement de personnes du Trésor et gérés par vous.

M. Thomas Courbe, directeur général adjoint du Trésor, au Ministère de l'Economie et des finances. Je souhaiterais évoquer de manière assez globale l'ensemble des enjeux économiques internationaux et, de façon plus détaillée, le soutien à l'internationalisation de l'économie française et l'aide publique au développement.

La Direction générale du Trésor est en charge de la politique économique dans trois dimensions : nationale, européenne et internationale. Nous réalisons des prévisions macroéconomiques et nous faisons des propositions de politiques publiques sectorielles ou fiscales. Nous menons une activité de régulation de la finance et de l'épargne ainsi que la gestion de la trésorerie et la dette de l'Etat. Nous contribuons enfin d'une part aux négociations européennes économiques, financières et commerciales, par exemple avec le Royaume-Uni et avec la Grèce, dans le cadre des accords de libre-échange ou pour la mise en œuvre de l'agenda fixé par le Président de la République lors de son discours de la Sorbonne, et d'autre part aux négociations internationales dans le cadre du G20, du G7, de l'OMC ou des forums financiers. Nous avons environ 650 agents à Paris et l'équivalent dans les services économiques des ambassades.

Au niveau international en particulier, nous participons à beaucoup de négociations, qui se sont intensifiées depuis la crise de 2007/2008. Les négociations de Bâle III sont importantes pour le financement bancaire en Europe. Nous mettons un accent fort sur la transparence fiscale et la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, l'endettement soutenable des pays les moins avancés. Un autre enjeu réside dans le multilatéralisme commercial, notamment compte tenu des positions prises par les Etats-Unis dans ce domaine. Enfin, concernant le climat, nous préparons le sommet de la fin de l'année et travaillons sur les questions de mobilisation des financements pour la lutte contre le changement climatique (publics comme privés).

Le soutien à l'internationalisation de l'économie française implique plusieurs politiques publiques et au premier chef les politiques de compétitivité, à la fois compétitivité coût et hors coût (innovation...), qui constituent des facteurs décisifs pour accroître les exportations de nos entreprises.

Les négociations commerciales sont un deuxième levier du fait de l'importance des accords commerciaux internationaux pour ouvrir de nouveaux marchés à nos entreprises, en particulier les PME et ETI. Nous sommes en ce moment dans une phase durant laquelle nous souhaitons réformer la politique commerciale de l'Union européenne afin qu'elle soit plus transparente vis-à-vis des citoyens et des parlementaires et afin de mieux intégrer le développement durable dans les accords commerciaux. Nous mettons en parallèle en œuvre l'agenda du président de la République pour l'Europe qui protège, afin d'assurer une meilleure équité de traitement pour nos entreprises face à leurs concurrentes hors d'Europe.

Le dispositif de soutien pour nos entreprises est un troisième levier, qui peut prendre la forme d'un soutien financier à l'exportation ou d'un accompagnement (Business France). Notre dispositif s'est beaucoup développé et il s'agit désormais de le rationaliser et le simplifier.

La deuxième question concerne l'aide publique au développement. Elle est copilotée par le Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et le Ministère de l'Economie et des finances. Nous avons en charge le volet économique et financier du développement. Nous cherchons par exemple à amener les banques multilatérales de développement à s'engager plus sur les enjeux du changement climatique ou à mieux prendre en compte nos priorités, par exemple le Sahel et les pays moins avancés d'Afrique.

Plus globalement, le président de la République a défini des priorités pour l'aide publique au développement que nous mettons en œuvre : atteindre les 0,55% du RNB d'ici 2022, accroître la part des dons et de l'aide bilatérale et il a défini des orientations sectorielles (éducation, changement climatique, gouvernance et Sahel).

Il faut aussi mettre en œuvre les engagements de croissance de l'activité de l'Agence française de développement pris en 2015, en augmentant le volume d'intervention de 8 milliards à plus de 12 milliards d'euros en 2020 pour l'agence, ce qui permet d'augmenter significativement les engagements de l'agence en faveur du climat.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Nous avons un commerce extérieur qui se porte extrêmement mal, se pose-t-on la question du pourquoi ? Ne peut-on affirmer qu'à force d'être co-pilotée, notre diplomatie économique manque de pilotage ? Comment favoriser le contrôle de cette politique par nos parlementaires ? On veut passer à 200 000 PME exportatrices, mais a-t-on les moyens de nos ambitions ? Y a-t-il des réformes à engager pour améliorer nos performances ?

M. Frédéric Petit. Je rejoins cette remarque. Je suis représentant des Français à l'étranger, conseiller du commerce extérieur et j'étais entrepreneur dans une vie antérieure. Durant mes auditions budgétaires, j'ai entendu parler de double réseau de diplomatie économique à l'étranger et des problèmes de lisibilité que cela entraîne. Je crois aussi qu'il faut réfléchir aussi à une redéfinition du rôle de l'État et à un partage « chirurgical » des tâches avec d'autres acteurs, notamment privés.

Pour ce qui est des négociations commerciales, on peut comprendre que vous en soyez chargés, mais le Quai d'Orsay n'a-t-il pas également un rôle à jouer ? Par ailleurs, il me semble que les différents volets de notre action extérieure se renforcent : la francophonie et la diplomatie d'influence sont aussi des leviers de notre diplomatie économique. Il faut travailler tous ensemble.

Concernant Business France, il y a un gros effort de réorganisation et de simplification à faire. Quant à l'intégration des chambres de commerce internationales, ou encore des chambres de commerce régionales dans notre diplomatie économique, elles sont essentielles, dans le respect de la spécificité de chacun.

On parle aujourd'hui d'internationalisation de l'économie française, il me semble que le terme est bon, car nous défendons aussi bien les exportations que l'installation à l'étranger de nos entreprises. Mais est-ce que ça ne plaide pas en faveur de la gestion de ces questions uniquement par le ministère des affaires étrangères ?

J'aimerais enfin saluer la réforme d'Expertise France, qui semble avoir du mal à travailler avec l'AFD, vous nous en direz peut-être un mot.

M. Jean-Paul Lecoq. Je suis heureux de vous rencontrer aujourd'hui pour vous interroger tout d'abord sur le financement du terrorisme et les éléments dont vous disposez sur l'implication de certains pays.

Par ailleurs, en ce moment même se discute dans l'hémicycle le projet de loi de finances, ses recettes, et notamment la question de la lutte contre l'évasion fiscale.

Autre sujet, nous discutons aujourd'hui du CETA et de ses effets. On nous avait expliqué à l'époque que Bercy ne connaissait rien des négociations. Qu'en est-il en réalité ? Quelle est votre analyse sur les réserves qui sont émises à l'égard de cet accord, notamment en matière de santé et de protection environnementale. Comment enfin en vient-on à mettre en œuvre un traité de manière provisoire, alors même qu'il n'a pas été ratifié par les Etats membres de l'Union européenne ?

Enfin, on nous a dit ce matin que la moitié du temps des ambassades était consacré à la diplomatie économique. Or, il faudrait qu'elles aient les moyens de se concentrer sur le dialogue politique. Comment leur donner les moyens de s'y consacrer ?

M. Alain David. Ont été évoquées des difficultés de certains expatriés qui sont soumis à une double fiscalité, dans leur pays de résidence et en France. Quelles solutions ont été trouvées au problème ?

M. Thomas Courbe. Il faut avoir la modestie de reconnaître que notre organisation administrative n'a pas véritablement d'impact sur notre solde commercial. Ce qui peut faire la différence sur le solde commercial, ce sont des politiques économiques ou encore l'ouverture des marchés étrangers à nos entreprises. Évidemment, l'organisation du soutien de l'État doit être optimisée, en particulier au niveau des opérateurs comme Business France.

Les chiffres sont insatisfaisants, ils tiennent en partie à notre positionnement en gamme. Par ailleurs, les entreprises n'ont souvent pas la taille critique pour faire face aux risques que présente une exportation. Il y a aussi des aspects culturels. Il faut ainsi accompagner les entreprises dans des marchés qu'elles ne connaissent pas. Nous essayons d'y apporter des réponses.

C'est le ministre des affaires étrangères qui est en charge de ces questions, et il peut s'appuyer pour cela sur plusieurs administrations, à Bercy et au Quai d'Orsay. Sur cette question d'organisation, notre priorité est la structuration du dispositif de soutien aux entreprises. En région, les entreprises auront un guichet unique pour les conseiller dans leurs démarches internationales, puis un interlocuteur unique à l'arrivée sur les marchés étrangers.

Le nouveau directeur de Business France doit proposer prochainement un schéma de rationalisation. Il est également important d'associer à cette réflexion les chambres de commerce à l'étranger, car certaines revendiquent le rôle d'accompagnateur des entreprises. L'idée est de voir dans chaque pays, dans un esprit de subsidiarité, quel est le meilleur acteur pour accompagner nos PME et ETI et comment éviter toute concurrence inutile entre les différents acteurs.

Ce principe a aussi vocation à s'appliquer dans les régions. Nous devons avoir un dispositif qui nous permet d'aller chercher les PME qui n'exportent pas pour les accompagner ; les chambres de commerce, qui sont bien implantées localement, ont un rôle important à jouer dans cette perspective. Nous devons par ailleurs proposer des produits financiers spécifiques pour accompagner les PME à l'export, via BPI France.

A l'international, nous aurons donc dans chaque pays significatif l'ambassadeur et le service économique qui s'assureront de la bonne mise en œuvre de notre stratégie d'internationalisation, et un opérateur unique qui accompagnera au quotidien les entreprises françaises qui cherchent à exporter dans le pays.

Concernant les négociations commerciales de l'Union européenne, nous jugeons très insuffisant le contrôle effectif par les Etats membres ; nous l'avons encore vu récemment avec la proposition faite par la Commission au Mercosur. Mais cela fait débat parmi les Etats membres ; certains, très libéraux, souhaitent préserver une marge de manœuvre importante pour la Commission. En ce qui nous concerne, nous pensons qu'il est impératif que ces négociations soient plus transparentes et, notamment, que nous ayons une vision plus claire des offres de la Commission européenne. La France devra chercher à rassembler une majorité en ce sens au sein du Conseil européen.

Mme Marielle de Sarnez. Vous vous battez donc au Conseil européen pour maintenir la mixité des accords ?

M. Thomas Courbe. Soit nous corrigeons les défauts de la politique commerciale européenne que nous avons évoqués et nous parvenons à avoir des garanties suffisantes sur les sujets qui sont essentiels pour nous, soit nous devons refuser de revenir sur la mixité. Mais il faut être conscient que nous sommes assez isolés au sein du Conseil sur ce sujet.

Quand nous préparons des positions pour les négociations commerciales, nous discutons avec les entreprises, les secteurs exportateurs et les filières concernées, dans la continuité de nos discussions pour leur développement économique en France ; c'est donc logique que les mêmes équipes fassent les deux.

L'intérêt de la diplomatie économique est que nous mobilisions des politiques auparavant exclues du champ du développement économique – la coopération culturelle ou la francophonie, par exemple – comme de nouveaux vecteurs pour soutenir notre développement économique dans le pays. Les ambassadeurs ont maintenant une action qui intègre tous ces leviers, et c'est une évolution très positive pour nos entreprises.

Il est vrai que nous devons trouver le moyen de faire mieux travailler ensemble Expertise France et l'AFD. Certains pensent que cela doit passer par un rapprochement organique. Nous réfléchissons en tout état de cause aux moyens d'améliorer cette articulation.

Sur la lutte contre le terrorisme, nous avons adopté des réglementations permettant de mieux contrôler ses éventuelles sources de financement en France. A l'échelle internationale, nous cherchons à renforcer le rôle du Groupe d'action financière (GAFI), qui édicte les standards à respecter. Nous voulons en faire une vraie institution internationale pour qu'il ait des moyens de pression plus importants sur les pays récalcitrants. Mais cela fait débat au sein du G20 . Les ministres portent également ces sujets dans leurs relations bilatérales avec les pays concernés.

M. Jean-Paul Lecoq. Que pouvez-vous nous dire sur la possibilité de geler les avoirs de Lafarge ?

M. Thomas Courbe. On gèle les avoirs de personnes physiques ou morales sur lesquelles nous avons des soupçons très forts de financement du terrorisme. Cette procédure n'est pas applicable pour Lafarge, pour lequel une procédure est en cours relative à une possible infraction à la réglementation européenne sur les sanctions contre la Syrie.

L'échange automatique de données permettra bientôt de vérifier s'il y a de l'évasion fiscale dans d'autres pays, à condition qu'ils soient coopératifs. Nous avons fait beaucoup de progrès de ce point de vue. Nous avons par ailleurs une liste nationale de juridictions non coopératives. Une liste européenne va bientôt paraître, et il existe aussi une liste du G20. La pression internationale fonctionne : nous observons que de plus en plus de pays sortent de cette liste parce que la crainte de sanctions les pousse à mettre leur législation en conformité avec les standards internationaux et à accepter l'échange d'informations entre administrations fiscales.

Mme Anne Genetet. Avez-vous des outils qui vous permettent de gérer le risque de change lorsque les opérateurs doivent faire des paiements en devise? Par ailleurs, comment la direction du Trésor aide-t-elle nos entreprises à intervenir dans certains pays où ils peuvent avoir des difficultés bancaires, comme l'Iran ou la Russie ? Enfin, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a jugé que les non-résidents français ne devaient pas être assujettis à la CSG car ils ne bénéficient pas de la protection sociale ; en réaction, nous avons affecté cette ponction au fonds de solidarité vieillesse, ce qui a eu pour effet de la transformer en impôt, bien qu'elle ait gardé le nom de CSG. Quand allons-nous nous décider à supprimer ce prélèvement que nous allons être obligés de rembourser, en vertu de la décision de la CJUE ?

Mme Martine Leguille-Baloy. En quoi pouvez-vous plaider pour la mixité des accords commerciaux ? Il me semble que l'article 207 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) est explicite sur le fait que les accords commerciaux sont une compétence exclusive de l'Union européenne.

M. Thomas Courbe. Nous considérons que le rapport de la commission d'évaluation mise en place sur le CETA montre qu'il n'y a pas lieu de s'opposer à son entrée en vigueur mais qu'un suivi étroit de son application est nécessaire. Nous voulons que la mise en œuvre du CETA se fasse en parfaite conformité avec nos objectifs en matière de climat et de protection du consommateur ; nous allons bientôt proposer un plan d'actions en ce sens.

Mme Martine Leguille-Baloy. Le Gouvernement nous a permis de participer au contrôle de la mise en œuvre du CETA. Plusieurs de mes collègues et moi avons déposé à cet effet des recommandations acceptées par le Gouvernement. Nous demandons notamment

qu'une étude d'impact soit réalisée avant la ratification de l'accord. Désormais, il serait bon que les Parlements soient associés a priori, et non a posteriori.

M. Thomas Courbe. M. Lemoyne a confirmé qu'il maintiendrait le comité de suivi de la négociation commerciale, pour associer le Parlement.

Pour l'essentiel, les accords commerciaux relèvent de la compétence exclusive de l'Union européenne. Les questions de protection des investissements, de règlement des différends et de gestion de portefeuille sont de compétence mixte. La CJUE a eu une vision restrictive des accords mixtes dans son jugement sur Singapour. L'idée du Président Juncker est de retirer ces aspects mixtes des accords commerciaux pour en faire des accords de compétence exclusive de l'Union, ce qui aurait évidemment beaucoup d'inconvénients pour nous.

L'Agence France Trésor peut faire des couvertures de change pour des montants significatifs de paiements en devise. Pour les plus petits montants, nous recherchons d'autres solutions.

J'ai réuni ce matin une cinquantaine d'entreprises françaises après les annonces du Président Trump sur l'Iran. Les garanties COFACE (gérées par Bpifrance Assurance Export depuis le 1^{er} janvier 2017) sont ouvertes en Iran et en Russie,. Par ailleurs, nous avons demandé à Bpifrance de travailler sur la mise en place d'une offre de crédit export à destination de l'Iran, afin de faire face à l'absence de banques privées. Mais nous devons nous adapter à ce que feront les Américains.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Nous vous remercions.

La séance est levée à dix-sept heures quarante.

Membres présents ou excusés

Commission des affaires étrangères

Réunion du mercredi 18 octobre 2017 à 16 h 30

Présents. - M. Bertrand Bouyx, M. Pierre Cabaré, Mme Annie Chapelier, Mme Mireille Clapot, M. Alain David, M. Christophe Di Pompeo, M. Michel Fanget, Mme Anne Genetet, M. Claude Goasguen, M. Bruno Joncour, M. Jean-Paul Lecoq, Mme Martine Leguille-Balloy, Mme Nicole Le Peih, M. Frédéric Petit, Mme Marielle de Sarnez

Excusés. - Mme Clémentine Autain, M. Moetai Brotherson, Mme Laurence Dumont, M. Philippe Gomès, M. Meyer Habib, M. Yves Jégo, Mme Sonia Krimi, Mme Amal-Amélia Lakrafi, Mme Marine Le Pen, M. Maurice Leroy, M. Jean-Luc Mélenchon, M. Hugues Renson, M. Bernard Reynès, M. Guy Teissier, M. Sylvain Waserman