



N° 3703

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 février 2007

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES,
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TERRITOIRE

*sur le **dispositif public d'appui à l'export***

ET PRÉSENTÉ

PAR M. ALAIN COUSIN,

Rapporteur

en conclusion d'une mission d'information présidée

PAR M. JEAN GAUBERT,

Députés.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	5
I.— L'ORGANISATION ACTUELLE DU DISPOSITIF PUBLIC D'APPUI À L'EXPORT	9
A.— UN DISPOSITIF D'ÉTAT PERFORMANT ET EN CONSTANTE MODERNISATION MAIS MANQUANT DE RELAIS EFFICACES SUR LE TERRITOIRE NATIONAL.....	9
1. La direction générale du Trésor et de la politique économique.....	10
2. Les missions économiques	10
3. Les DRCE, maillon faible du réseau de l'État.....	15
4. UBIFRANCE, un organisme « hors-sol ».....	17
5. Les procédures d'aide aux entreprises	19
<i>a) Le volontariat international en entreprise.....</i>	19
<i>b) Le crédit d'impôt export</i>	21
<i>c) Les autres dispositifs en faveur de l'emploi à l'export.....</i>	21
<i>d) L'assurance prospection.....</i>	22
B.— D'AUTRES RÉSEAUX QUI NE PEUVENT PAS SE SUBSTITUER AU RÉSEAU DE L'ÉTAT.....	23
1. L'action des collectivités locales	23
2. L'action des organisations professionnelles	25
3. L'action des organismes consulaires	25
4. Les conseillers du commerce extérieur de la France (CCEF).....	26
5. Les organismes spécialisés	27
6. Le portage	29
7. La difficile articulation de ces divers réseaux	29
II.— LA PRIORITÉ DOIT ÊTRE D'ORIENTER L'ACTION DU DISPOSITIF PUBLIC VERS LE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL DE NOUVELLES ENTREPRISES	30
A.— UN RÉSEAU PUBLIC D'APPUI À L'EXPORT EST NÉCESSAIRE.....	30
B.— UNE PRIORITÉ : ASSURER LE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL DE NOUVELLES ENTREPRISES.....	34

C.— DES RÉFORMES ORGANISATIONNELLES RÉCENTES QUI DOIVENT ÊTRE PROLONGÉES	37
III.— LES PROPOSITIONS DE LA MISSION	43
A.— CONFORTER LA PLACE CENTRALE D'UBIFRANCE DANS LE DISPOSITIF	43
B.— LES AUTRES RÉFORMES UTILES.....	44
1. S'agissant du réseau à l'étranger	44
<i>a) La nécessaire coordination des différents intervenants français à l'étranger</i>	<i>44</i>
<i>b) Le développement des missions en France</i>	<i>44</i>
<i>c) La gestion des personnels à l'étranger.....</i>	<i>45</i>
<i>d) Le rôle des chancelleries</i>	<i>46</i>
2. En France.....	47
3. S'agissant des autres dispositifs d'appui	48
C.— LE SOUTIEN À L'EXPORT DOIT S'INTÉGRER DANS UNE POLITIQUE D'ENSEMBLE D'INFLUENCE ÉCONOMIQUE.....	48
EXAMEN EN COMMISSION	57

MESDAMES, MESSIEURS,

À l'initiative de son président, M. Patrick Ollier, la Commission des affaires économiques a décidé, en décembre 2004, la création d'une mission d'information sur le dispositif public d'appui à l'export. Si cette décision était motivée notamment par les interrogations suscitées par l'évolution de notre commerce extérieur, l'objet du présent rapport n'est pas d'analyser exhaustivement celle-ci comme vient de le faire le Conseil d'analyse économique ⁽¹⁾.

Il est toutefois nécessaire de rappeler, en préalable, quelques faits. En 2006, nos exportations ont atteint 387 milliards d'euros, soit un record historique. Pourtant, notre déficit commercial n'a cessé de se creuser au cours des dernières années pour atteindre 29,2 milliards d'euros en 2006 du fait du dynamisme des importations qui ont progressé de près de 10 % quand les exportations n'augmentaient que de 8,6 % en valeur.

Le renchérissement massif de la facture énergétique depuis 2002 (+ 120 %) joue naturellement dans cette évolution, notre solde commercial hors énergie étant excédentaire et s'étant amélioré en 2006. Toutefois, nos voisins sont également frappés par le même phénomène. Or, sur moyenne période, le fait dominant est justement la dégradation des performances de notre commerce extérieur relativement à celles de nos voisins allemand et italien. Ainsi, comme le rappelle le Conseil d'analyse économique ⁽²⁾, « *hors énergie, on observe une multiplication par 2,5 entre 2000 et 2005 de l'excédent commercial de l'Allemagne ; un doublement, de 2000 à 2005, de l'excédent commercial de*

(1) Rapport de MM. Patrick Artus et Lionel Fontagné, *Evolution récente du commerce extérieur français*, La documentation française, novembre 2006.

(2) *Ibid*, p. 20.

l'Italie ; une stabilité à un niveau faible de l'excédent commercial de la France sur la même période ».

Ces évolutions divergentes ne peuvent naturellement s'expliquer par l'évolution des taux de change et conduisent à relativiser l'impact sur le solde de nos échanges de l'évolution de l'euro, d'autant que le renchérissement relatif de celui-ci a également eu pour effet de diminuer la facture pétrolière.

Selon le Conseil d'analyse économique, les autres explications traditionnellement avancées ne rendent pas non plus pleinement compte de ces évolutions divergentes.

Elles ne peuvent, en premier lieu, s'expliquer par une dégradation de notre compétitivité-coût par rapport à ces pays. Le Conseil d'analyse économique note, en effet, que « *dans l'industrie manufacturière, les évolutions des coûts salariaux unitaires (...), de la productivité (...) ou des salaires par tête (...), sont très voisines depuis dix ans en Allemagne et en France* »⁽¹⁾.

Elles ne s'expliquent, pas non plus, en second lieu, par un effet de structure sectorielle, c'est-à-dire par l'adaptation, du point de vue sectoriel, de l'offre à la demande mondiale. Souvent avancée notamment pour expliquer les performances allemandes par le fait que ce pays est spécialisé dans des biens d'équipement dont la demande est particulièrement dynamique dans les pays émergents en forte croissance, cette explication est, en effet, jugée relativement secondaire par le Conseil d'analyse économique qui précise que « *si les exportations de la France avaient la même structure sectorielle que les exportations de l'Allemagne en 1994, elles seraient certes plus élevées en 2005 mais cet écart serait marginal par rapport à l'écart observé* »⁽²⁾.

Enfin, et là encore contrairement aux idées reçues, la divergence ne semble pas non plus pouvoir être expliquée essentiellement par notre spécialisation géographique, c'est-à-dire par le fait que notre part de marché est traditionnellement assez modeste dans des pays dont la croissance est très vive. Notre spécialisation géographique est certes peu favorable. Comme le rappelle un récent rapport du Sénat⁽³⁾, « *les trois zones Europe occidentale, Proche et Moyen Orient et Afrique absorbent trois quarts de nos exportations, alors qu'elles représentent moins de 45 % du commerce mondial. A contrario, les zones Asie, Amérique du Nord et Amérique du Sud ne contribuent qu'à hauteur de 20 % à nos exportations, alors qu'elles pèsent plus de la moitié du commerce mondial. (...) les zones sur lesquelles notre présence est forte ont compté parmi les moins dynamiques au cours des deux dernières décennies, alors que les régions sur lesquelles notre présence est faible ont affiché les taux de croissance les plus rapides.* » Pour autant, le Conseil d'analyse économique estime que « *si la France*

(1) *Ibid*, p. 26.

(2) *Ibid*, p. 35.

(3) Avis n° 80 de MM. Pierre HÉRISSE, Gérard CORNU et Roland COURTEAU, fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi de finances pour 2007.

avait eu la structure géographique des exportations de l'Allemagne en 1994, ses exportations auraient certes été plus élevées. Mais, comme dans le cas de l'effet sectoriel, l'écart entre exportations recalculées avec la structure allemande et exportations observées est trop faible pour rendre compte des différences de performance entre les deux pays. »⁽¹⁾

En définitive, selon le rapport précité du Conseil d'analyse économique, les situations divergentes des commerces extérieurs français et allemand s'expliqueraient principalement par des déterminants microéconomiques, en particulier par un faible pouvoir de marché des exportateurs français (contraints de réduire leurs marges et leurs prix lors d'un choc de change pour maintenir leurs parts de marché ce qui pèse sur le niveau, en valeur, des exportations) qui résulte notamment d'une insuffisance d'innovation et surtout de la taille insuffisante de beaucoup d'entreprises françaises.

La mission n'entend pas prendre parti dans le débat d'experts opposant les économistes sur les causes de l'évolution récente du commerce extérieur français. Elle note toutefois que la question de la taille des entreprises a été soulignée par beaucoup de ses interlocuteurs. Une PME française typique comptera quelques dizaines de salariés et une PME allemande typique quelques centaines. À l'export, la différence est évidemment considérable car l'entreprise allemande aura les moyens de supporter le coût fixe d'entrée sur un marché étranger et de disposer de salariés dédiés au développement des exportations ce qui ne sera pas le cas d'une entreprise française plus petite.

De fait, bien naturellement, plus une entreprise est de taille importante, plus la probabilité qu'elle exporte est élevée. Ainsi, selon une étude récente de la direction générale du Trésor et de la politique économique, « *près de 70 % des entreprises de plus de 250 salariés sont exportatrices (96 % dans le seul secteur industriel), contre 22 % des PME comptant de 10 à 249 salariés, et 2 % des micro-entreprises.* »⁽²⁾. Or, selon la même étude, « *la part des PME de plus de 10 employés dans le total des PME est près de deux fois inférieure en France qu'en Allemagne* ». On notera aussi que cette structure du tissu productif français explique ou renforce notre spécialisation géographique. Plus l'entreprise est petite, plus il lui est, en effet, difficile de vendre sur un marché lointain géographiquement et culturellement. Ainsi, toujours selon la même étude, « *les PME réalisent 33 % des exportations vers les pays développés proches (hors Union européenne à 15), 28 % vers les pays en développement proches, 22 % vers les pays développés lointains et 19 % vers les pays en développement lointains* ».

Plus généralement, selon un autre rapport récent du Conseil d'analyse économique⁽³⁾, le déficit relatif, dans notre pays, d'entreprises de taille moyenne,

(1) Rapport de MM. Patrick Artus et Lionel Fontagné, *Evolution récente du commerce extérieur français, La documentation française, novembre 2006, p. 43.*

(2) Direction générale du Trésor et de la politique économique, *Diagnostics, prévisions et analyses économiques, n° 102, mars 2006.*

(3) Rapport de MM. Jean-Paul Betbèze et Christian Saint-Etienne, *Une stratégie PME pour la France, La documentation française, juillet 2006.*

c'est-à-dire comprise entre 50 et 500 salariés, pourrait expliquer, non seulement l'insuffisance d'exportations, mais aussi l'insuffisance de créations d'emplois et l'insuffisance de recherche et de développement privée de notre économie. Cette situation appelle une politique publique de renforcement de la taille de nos PME pour la définition de laquelle le Conseil d'analyse économique formule des pistes mais qui sort d'évidence du champ du présent rapport.

Dans la perspective de celui-ci, cette structure de notre appareil productif doit être considérée comme un handicap qu'il convient de conserver à l'esprit dans les jugements que l'on peut porter sur les performances internationales de notre économie et dont il faut tenir compte dans l'organisation du dispositif public d'appui à l'export à laquelle est consacré le présent rapport.

Celui-ci rappelle, en premier lieu, l'organisation actuelle de l'appui à l'export en présentant, d'une part, le dispositif de l'État et, d'autre part, les autres dispositifs d'appui aux entreprises.

En second lieu, la mission s'interrogera sur l'utilité d'un réseau public d'appui à l'export et sur la priorité qu'il convient de donner à son action puis présentera et évaluera les réformes récentes entreprises.

Enfin, le présent rapport présentera les propositions de la mission.

I.— L'ORGANISATION ACTUELLE DU DISPOSITIF PUBLIC D'APPUI À L'EXPORT

De nombreux intervenants publics, parapublics ou privés ont une action de soutien des entreprises françaises à l'export. Le principal acteur est naturellement l'État, seul présent presque partout à l'étranger, avec le réseau des missions économiques, et sur l'ensemble du territoire national par l'intermédiaire des directions régionales du commerce extérieur. Aux côtés de ce réseau d'État, des collectivités territoriales, les organismes consulaires et des organisations professionnelles ont également une action d'appui à l'export.

A.— UN DISPOSITIF D'ÉTAT PERFORMANT ET EN CONSTANTE MODERNISATION MAIS MANQUANT DE RELAIS EFFICACES SUR LE TERRITOIRE NATIONAL

Le réseau d'appui à l'export repose sur les missions économiques qui constituent le réseau à l'étranger du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et sur des directions régionales du commerce extérieur, l'ensemble de ces services relevant d'une direction d'administration centrale, la direction générale du trésor et de la politique économique. Il compte, en outre, un établissement public, Ubifrance, également placé sous la tutelle de la direction générale du trésor et de la politique économique.

L'organisation actuelle du dispositif résulte de réformes récentes de grande ampleur qui ont concerné chacun de ces maillons.

Une réforme engagée en 2001 a, tout d'abord, conduit à l'unification du réseau à l'étranger du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Les postes d'expansion économiques, relevant de l'ancienne direction des relations économiques extérieures (DREE) ont ainsi été fusionnés avec les agences financières relevant de l'ancienne direction du trésor au sein des missions économiques qui ont également absorbé les attachés douaniers relevant de la direction générale des douanes et des droits indirects et les attachés fiscaux relevant de la direction générale des impôts.

Un mouvement similaire a conduit à la fusion de trois directions d'administration centrale, la DREE, la direction du trésor et la direction de la prévision, au sein de la nouvelle direction générale du trésor et de la politique économique (DGTPE) créée par un décret de novembre 2004.

Enfin, l'établissement public Ubifrance résulte de la fusion, en 2004, entre le Centre Français du Commerce Extérieur (CFCE) et l'ex-association Ubifrance, elle-même issue de la fusion, en 1997, du CFME (Comité Français des manifestations économiques à l'étranger) et de l'ACTIM (Agence pour la coopération technique, industrielle et économique) née du rapprochement ancien

de l'ASTEF (Association pour l'organisation de stages en France) et de l'ASMIC (Association pour l'organisation des missions de coopération technique).

1. La direction générale du Trésor et de la politique économique

La direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE), créée en novembre 2004, reprend les missions des directions fusionnées en son sein.

Son action excède donc largement le cadre du seul appui à l'export, le « *soutien au développement international des entreprises* » constituant l'une des huit missions qui lui sont confiées par le décret la créant et occupant l'un de ces cinq services, le service des relations bilatérales et du développement international des entreprises, organisé en six bureaux géographiques et quatre bureaux thématiques (assurance-crédit ; aide-projet ; affaires aéronautiques, militaires et navales ; promotion commerciale et partenaires de l'exportation).

La création de cette direction générale s'est inscrite dans une démarche globale de réforme du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie marquée notamment par la création, par un décret du 9 septembre 2004, de l'agence des participations de l'État qui exerce désormais certaines des compétences antérieurement directement dévolues à la direction du trésor. Elle permet, en outre, de tirer parti de réelles synergies administratives dans un contexte d'internationalisation croissante de notre économie.

Pour autant, sa création a suscité des interrogations au sein des personnels du réseau des missions économiques qui craignent notamment une moindre attention de leur administration centrale aux questions commerciales et d'appui à l'export et qui s'interrogent sur leurs perspectives de carrière dans ce contexte. Il appartiendra aux futurs ministres et directeurs généraux de veiller à prendre en compte ces préoccupations.

2. Les missions économiques

Il existe 145 missions économiques de plein exercice implantées dans 113 pays. Certaines missions couvrant plusieurs pays, ce sont 155 pays qui sont couverts par ce réseau qui compte parmi les plus denses du monde.

Ces missions sont dirigées par des chefs de missions, eux-mêmes placés sous une double autorité, celle de l'ambassadeur (qui « *coordonne et anime l'action des services civils* » de l'État dans le pays où il est accrédité pour lequel il est le « *dépositaire de l'autorité de l'État* » en application d'un décret de 1979) et celle d'un chef des services économiques à l'étranger, compétent pour une zone géographique couvrant plusieurs pays au sein de laquelle les activités des missions économiques sont « *coordonnées et animées* » par lui « *dans le respect des compétences des ambassadeurs* ». Cette articulation juridique, quoique curieuse puisqu'elle attribue des compétences exactement identiques à des autorités

différentes, ne semble pas poser, sur le terrain, de problèmes majeurs. Elle suppose toutefois, pour bien fonctionner, une bonne intelligence entre l'ambassadeur et le chef de la mission économique et une sensibilité de l'ambassadeur aux questions économiques, thèmes qui seront développés ci-après.

Les missions économiques constituent les services à l'étranger du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Leur activité ne se borne donc pas à l'appui à l'export ou au développement international des entreprises françaises.

Conformément au décret n° 2002-772 du 3 mai 2002 relatif à l'organisation des services à l'étranger du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, le rôle des missions est, en effet, *« d'informer l'État, les collectivités publiques et les entreprises sur l'ensemble des questions économiques, commerciales et financières internationales et de défendre et promouvoir dans ces domaines les intérêts de la France à l'étranger »*.

En droit, la première activité des missions économiques est donc l'information et le premier destinataire de cette information est l'État. En pratique, bien logiquement, les missions économiques sont effectivement d'abord au service de l'État et de leurs deux tutelles administratives, l'administration centrale du ministère de l'économie, d'une part, et l'ambassadeur, d'autre part.

S'agissant du service aux entreprises, l'action des missions économiques est variée. Elle va de la mise à disposition gratuite d'une première information synthétique, accessible notamment sur Internet, à des prestations personnalisées, comme l'organisation d'une mission de prospection et la mise en contact avec des partenaires potentiels.

On mesurera mieux le travail d'une mission à partir d'un exemple concret. Afin de présenter une palette large d'activité, l'exemple qui est apparu le plus pertinent est celui d'une grande mission économique, la **mission économique au Japon** qui emploie une cinquantaine de personnes et dont les éléments présentés ci-après sont extraits du rapport d'activité pour 2005.

En matière de service aux entreprises, la mission économique au Japon présente les différents aspects de son action sous cinq rubriques correspondant aux différentes étapes d'une prospection commerciale.

La première étape correspond à la recherche d'informations générales sur le marché japonais et sur les soutiens publics. La mission fournit de telles informations sous quatre formes :

– des informations gratuites mises en ligne sur son site Internet, visité à 60 000 reprises au cours de l'année et nourri de 100 documents nouveaux en 2005. Certains de ces documents présentent de manière générale le Japon et l'économie japonaise. La plupart ont toutefois une dimension opérationnelle plus marquée en répondant à des préoccupations concrètes, pratiques (les modalités pratiques de

séjour au Japon ou la liste des cabinets d'avocats francophones, par exemple), juridiques (le droit des sociétés au Japon, la protection des marques au Japon ou les modes et moyens de paiement au Japon, par exemple) ou encore sectorielles (le marché du mariage au Japon ou les principaux aspects réglementaires de l'importation et de la vente de produits cosmétiques au Japon, par exemple). La richesse de cette information a peu d'équivalent ;

– une revue gratuite comptant environ 1 000 abonnés,

– des documents payants, diffusés par UBIFRANCE, qui est l'éditeur des informations payantes produites par les missions économiques. Sept ouvrages ont été ainsi publiés en 2005. Il s'agit de deux études (les biotechnologies, les contrats commerciaux) et de 5 guides-répertoires (les principaux select shops de prêt-à-porter et d'accessoires de mode, les importateurs de produits cosmétiques, la bijouterie fantaisie, les importateurs d'ingrédients pour les cosmétiques et les chantiers navals),

– la participation à une dizaine de réunions d'information en France, avec notamment, en 2005, les rencontres du commerce international à Paris, des journées Asie Export à Metz, le salon Vinexpo, une réunion de présentation du consommateur japonais à la chambre de commerce et d'industrie de Paris et un séminaire de présentation du marché des télécoms au Japon et en Corée organisé par Ubifrance.

La seconde étape d'une démarche de prospection commerciale dans laquelle la mission intervient correspond à la fourniture d'un premier conseil personnalisé en réponse aux sollicitations d'entreprises. En 2005, 828 entreprises, dont 122 entreprises japonaises recherchant des fournisseurs ou des partenaires français, ont ainsi sollicité la mission économique au Japon pour une information fournie gratuitement.

Les étapes suivantes correspondent à des prestations payantes, collectives ou individuelles.

En 2005, 167 clients ont ainsi bénéficié de prestations payantes individuelles de la mission économique au Japon, réalisées en général sur la base d'un cahier des charges personnalisé, pour l'organisation de missions de prospection, la recherche de partenaires, ou la réalisation de veilles ou d'études sur mesure. Les prestations les plus commercialisées dans ce cadre sont la constitution d'une sélection de contacts, la réalisation d'un test sur l'offre (visant à évaluer les perspectives d'un produit ou de produits sur le marché local) et l'organisation d'une mission de prospection.

La mission économique au Japon a, par ailleurs, participé à l'organisation d'événements (séminaires, pavillons sur des salons) ou de missions collectives thématiques ou géographiques (missions d'entreprises de Picardie et d'Ile-de-France) réunissant 128 entreprises.

Enfin, la dernière étape d'une prospection commerciale est celle où l'entreprise décide de s'implanter sur le marché japonais ou d'y travailler depuis la France. La mission économique au Japon conseille les entreprises qui atteignent cette phase ou les met en contact avec des partenaires, la chambre de commerce et d'industrie française au Japon, les services japonais ou des consultants privés.

Comme on l'a rappelé, l'activité d'une mission économique ne se borne pas à la prestation de services aux entreprises mais couvre aussi des missions dites régaliennes effectuées pour le compte de l'administration française.

Dans ce cadre, la mission économique au Japon a rédigé, en 2005, une cinquantaine de notes publiées sur son site Internet sur l'économie japonaise. La mission a également contribué aux travaux du réseau d'expertise économique des missions économiques en Asie sur les sujets suivants : perspectives économiques en Asie, intégration monétaire et politiques de change, finances publiques, mouvements migratoires, relations avec la Chine, évolution des systèmes bancaires et présence française en Asie.

La mission répond, en outre, à des demandes de renseignements d'administrations et d'organismes publics français sur les politiques japonaises relatives à diverses questions économiques et financières. En 2005, les sujets concernés ont été la gestion du surendettement des ménages, la gouvernance des banques centrales, l'indemnisation des catastrophes naturelles, les enjeux économiques et sociaux de l'industrie bancaire et les mesures de soutien à l'investissement notamment technologique.

La mission a également participé à plusieurs travaux de veille et de comparaison internationale (« benchmarking ») relatifs à la gestion de l'audiovisuel public, aux modes d'accès du contribuable à l'administration fiscale, à la politique budgétaire, aux contrôles internes en matière de comptabilité publique et aux engagements de déontologie de la fonction publique ainsi qu'à des études sectorielles stratégiques commanditées dans le cadre des réseaux d'expertise sectorielle de la DGTPE et destinées à compléter la réflexion des administrations françaises sur des projets législatifs et réglementaires en France ou à orienter les politiques publiques sectorielles. La mission a ainsi notamment travaillé, en 2005, sur les technologies de l'information et de la communication (dans le cadre d'une mission de l'autorité de régulation des télécommunications) et sur les transports (notamment dans le cadre d'une mission de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques sur la voiture propre).

Il convient de noter, en lien avec l'activité précédente, qu'une mission économique est également mobilisée par l'accompagnement des visites officielles. Au Japon, 27 missions officielles (dont un voyage du Président de la République et 4 visites ministérielles ainsi que des visites d'élus locaux dont la visite de 3 présidents de région) ont ainsi été organisées en 2005. La mission est, en outre, sollicitée pour la préparation des visites de personnalités japonaises en France.

Enfin, la mission économique suit les questions de politique commerciale et d'accès aux marchés, a une action de lobbying dans ce domaine et, dans le cas du Japon, participe au suivi des questions d'aide au développement.

Comme on le voit, l'activité d'une grande mission économique est diverse et intense. Elle a, en outre, profondément évolué au cours des dernières années, la gestion des grands contrats et des dispositifs financiers d'aide ayant significativement reculé.

Cette évolution des activités s'est accompagnée d'autres mutations de grande ampleur intervenues au cours des dernières années.

Sur le plan organisationnel, les anciens postes d'expansion économique ont été, comme on l'a rappelé, fusionnés avec les autres services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie présents à l'étranger.

Sur le plan géographique, le réseau connaît également une adaptation permanente.

Ainsi, en 2005 et 2006, 17 missions économiques ont été fermées. Il s'agit, par zone géographique, des missions suivantes :

- Amérique latine et centrale : Quito (Équateur), Asunción (Paraguay), Montevideo (Uruguay), La Paz (Bolivie) et Monterrey (Mexique)
- Amérique du Nord : Los Angeles, Miami, Agence Financière à Washington
- Afrique : Harare (Zimbabwe), Accra (Ghana), Casablanca (Maroc)
- Europe : Luxembourg, Skopje (Macédoine), Sarajevo (Bosnie).
- Autres régions : Jérusalem, Tachkent, Rangoon (Birmanie)

Parallèlement, la présence en Chine a été renforcée avec l'ouverture de missions à Chengdu et à Wuhan.

Enfin, sur le plan des moyens, un effort soutenu de productivité est conduit de longue date. Ainsi, les effectifs totaux ont diminué d'environ 20 % et les effectifs de personnels expatriés de 8,5 % sur la période 2003-2005, couverte par l'avant-dernier contrat de performance. Le contrat pluriannuel de performance du réseau international de la DGTPE qui couvre la période 2006-2008 prévoit de prolonger cet effort par :

- une nouvelle réduction de 5,9 % des effectifs totaux sur la période (soit la suppression de l'équivalent de 133 emplois à plein-temps),
- une maîtrise en euros courants de la masse salariale hors effets de change,

– une diminution de 8,5 % des crédits de fonctionnement du réseau en euros courants.

En 2006, l'effectif total dans les missions économiques s'élevait à 1 983 agents, dont 274 fonctionnaires, 547 contractuels, 930 agents de droit local et 232 volontaires internationaux en administration.

3. Les DRCE, maillon faible du réseau de l'État

Il existe 24 directions régionales du commerce extérieur qui ont vocation à constituer, sous l'autorité des préfets de région, le relais sur notre sol du dispositif d'État d'appui à l'export.

Elles ont pour mission :

- de prospecter de nouveaux exportateurs,
- de gérer des aides à l'export et
- de coordonner les initiatives locales en matière de commerce extérieur.

Leurs moyens sont toutefois extrêmement modestes puisque les DRCE employaient, en 2006, 132 agents en équivalent temps plein soit, en moyenne, 5,5 personnes par région.

Ainsi, même en Ile-de-France, la DRCE n'emploie que 16 personnes dont 5 exerçant des tâches d'accueil, de secrétariat ou d'appui administratif. Par comparaison, on rappellera que l'Ile-de-France compte environ 680 000 entreprises qui ont assuré, en 2005, près de 19 % des exportations françaises pour un montant total d'environ 66 milliards d'euros.

Dans les régions des membres de la mission, les moyens sont naturellement plus faibles encore. Ainsi, en Bretagne, 5 agents sont affectés à la DRCE, soit son directeur, un attaché régional qui est son adjoint, une secrétaire, un comptable et un agent technique exerçant notamment les fonctions de standardiste et d'accueil. En Basse-Normandie, la situation est comparable avec 6 agents soit le directeur, son adjoint, un attaché régional, un comptable et deux secrétaires.

En pratique, ce sont donc 2 à 3 agents, le directeur (qui exerce également d'autres tâches) inclus, qui, dans ces régions moyennes, doivent assurer la prospection des nouveaux exportateurs.

On rappellera que la Bretagne abritait, en 2005, 127 725 établissements d'entreprises du secteur marchand et la Basse-Normandie, 59 182. Il s'agit, en outre, de régions dont les entreprises exportatrices qui ont leur siège social dans la région sont des entreprises de taille relativement modeste, la première entreprise exportatrice bretonne (Lactalis industrie) étant au 179^{ème} rang national et la

première entreprise exportatrice basse normande (Robert Bosch électronique) au 316^{ème}. Ce sont donc celles pour lesquelles un interlocuteur public de terrain en matière d'export serait le plus utile.

Les DRCE sont donc, de fait, dépourvues des moyens d'exercer leurs missions. Deux éléments supplémentaires pèsent, en outre, sur leur efficacité.

Le premier est l'incertitude pesant sur l'avenir de cet échelon administratif qui n'a pas contribué à accroître la motivation de leurs personnels.

En application de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, les régions, devenues coordonnatrices, sur leur territoire, de l'action de développement économique des collectivités territoriales et de leurs groupements, se sont vues offertes la possibilité d'élaborer, à titre expérimental, un schéma régional de développement économique (SRDE) et deviennent, dans ce cadre, compétentes, par délégation de l'État, pour attribuer les aides que celui-ci met en œuvre au profit des entreprises, notamment en matière de commerce extérieur.

*« Les DRCE ne savent plus où ils sont »
un chef d'entreprise*

Il avait, en conséquence, été envisagé de supprimer les DRCE et de transférer leurs compétences et leurs moyens aux conseils régionaux. Des protocoles de partenariat anticipant ce transfert ont d'ailleurs été conclus, en 2003, avec deux régions, la Lorraine et Champagne-Ardenne.

Toutefois, si 18 régions ont, au 1^{er} juillet 2006, adopté un SRDE, compte de la modestie des crédits en question et de la relative complexité de leur gestion, seule la région Bourgogne a finalement souhaité recevoir délégation de la gestion des aides déconcentrées au développement international des entreprises, une convention ayant été conclue à cet effet en février 2006.

Finalement, le ministre délégué au commerce extérieur a donc décidé de ne pas financer, dans les contrats de projet État-région couvrant la période 2007-2013, d'aides déconcentrées au développement international des entreprises et, en conséquence, de ne pas poursuivre les négociations avec les régions pour la délégation de ces aides.

Aucune délégation de personnel n'est donc plus envisagée, sauf en Bourgogne qui peut en bénéficier, en tant que de besoin, pour la gestion des aides déléguées et uniquement au titre de l'exercice 2006.

La mission soutient totalement l'interruption du processus de transfert aux régions des DRCE. Elle est absolument convaincue de la nécessité du maintien d'un échelon territorial du réseau de l'État, assurant le lien avec le réseau à

l'étranger et permettant de pallier la diversité des moyens et des ambitions des régions en matière de soutien à l'export.

Elle regrette toutefois les incertitudes que la réforme envisagée a fait peser sur l'avenir de ces directions et de leurs personnels qui ont pu parfois contribuer à les démobiliser.

Le second élément de faiblesse des DRCE apparaît d'ailleurs être l'inégale motivation de leurs agents. Celle-ci résulte d'abord, évidemment, du manque de moyens de ces structures, de fait incapables d'exercer efficacement les missions qui leur sont confiées. Elle s'explique également, s'agissant de leurs directeurs, par le fait que les affectations en qualité de DRCE, assorties d'une très forte diminution de la rémunération pour des agents venant de l'étranger, sont souvent perçues comme des sanctions quand elles ne sont pas explicitement comprises, tant par les agents concernés que par leur administration, comme une forme de préretraite. Enfin, en tout état de cause, il faut reconnaître que même les DRCE ont bien du mérite à essayer d'exercer correctement les missions qui leur sont les leurs avec les moyens dont ils disposent.

Compte tenu de ce contexte, les résultats obtenus sont naturellement très modestes. En 2005, ce sont ainsi seulement 650 entreprises, dont 617 nouveaux clients, qui ont bénéficié des prestations d'UBIFRANCE et des missions économiques par l'intermédiaire des DRCE, soit environ 6 % des entreprises clientes du réseau d'État, 0,6 % des entreprises exportatrices et 0,1 % des entreprises ayant exporté au cours des cinq dernières années...

En outre, et malgré les efforts entrepris, la mission a été frappée, une fois passé le discours convenu sur la qualité de la collaboration entre missions économiques et DRCE, par la faiblesse des liens concrets reliant les deux maillons du réseau. La quasi-totalité des agents des missions économiques interrogés, à l'exception de leurs chefs, indiquent ainsi n'être jamais en contact avec les DRCE dont ils ignorent souvent le rôle voire l'existence. En dehors du réseau de l'État, la situation est évidemment encore pire et les DRCE sont, de fait, souvent inconnus des autres intervenants français de l'appui à l'export à l'étranger.

4. UBIFRANCE, un organisme « hors-sol »

UBIFRANCE est un établissement public industriel et commercial ayant vocation à constituer le guichet national d'information et d'accompagnement des entreprises françaises sur les marchés extérieurs.

En application de l'article 1^{er} du décret n° 2004-103 du 30 janvier 2004, UBIFRANCE, « Agence française pour le développement international des entreprises », a trois missions principales :

– « *contribuer à la détection des entreprises potentiellement exportatrices et à la sensibilisation de leurs dirigeants, en particulier parmi les petites et*

moyennes entreprises » et assurer un rôle d'information sur les marchés extérieurs notamment par « *la diffusion et la commercialisation des prestations du réseau des missions économiques du ministère de l'économie et des finances* »,

– promouvoir à l'étranger les produits français en développant « *à l'étranger la connaissance de l'offre de produits et services des entreprises françaises* » et en réalisant ou encourageant « *toutes actions de promotion destinées à préparer et accompagner les entreprises, notamment en matière de coopération technique industrielle et commerciale, de présence dans les foires, salons, expositions et manifestations internationales ou nationales à l'étranger* »,

– « *contribuer au développement des compétences professionnelles à l'international en mettant en œuvre le volontariat international en entreprise ainsi que des programmes de formation* ».

En pratique, outre la gestion des volontaires internationaux en entreprise, dispositif qui sera évoqué ci-après, l'action d'UBIFRANCE concerne, en premier lieu, les actions dites collectives.

Il s'agit, tout d'abord, de l'organisation d'expositions ou de la présence française dans des foires et salons soit dans le cadre de pavillons gérés directement par UBIFRANCE soit dans le cadre de pavillons bénéficiant d'une labellisation par cet organisme qui ouvre droit à un soutien financier⁽¹⁾. En 2005, UBIFRANCE indique ainsi avoir participé ou soutenu 173 expositions ou pavillons auxquels ont participé 3 945 exposants français.

UBIFRANCE organise également, en lien avec les missions économiques, des missions collectives d'entreprises françaises à l'étranger ainsi que l'accueil en France de délégations étrangères.

En tout, 6 069 sociétés françaises ont participé à des opérations collectives (dont 2 335 dans le cadre d'opérations labellisées).

UBIFRANCE assure, par ailleurs, la promotion du savoir-faire français dans le monde en organisant des présentations de produits et en agissant comme bureau de presse pour le compte d'entreprises françaises. En 2005, 1 721 communiqués ont ainsi été diffusés dans la presse de 36 pays par le réseau d'UBIFRANCE qui indique avoir obtenu 8 843 parutions dans la presse étrangère sur les entreprises françaises.

Enfin, UBIFRANCE commercialise des publications et informe les entreprises. 223 nouveaux titres ont été publiés en 2005 et 15 000 réponses

(1) Le montant de ce soutien dépend de la nature de l'opération, de la zone géographique (un soutien plus important est accordé dans des pays prioritaires), du secteur d'activité concerné (là encore, un soutien renforcé bénéficie à des segments de marché prioritaires) et de l'opérateur (un soutien accru est accordé aux opérateurs agréés par un pôle de compétitivité). Il est, en tout état de cause, plafonné à 50 % des dépenses opérationnelles du projet (hors frais de fonctionnement de l'opérateur, hors frais de voyage et de séjour des entreprises participantes).

données aux exportateurs français en quête d'informations juridiques, réglementaires ou fiscales.

Cet organisme, qui emploie 480 personnes, bénéficie d'une subvention de fonctionnement de l'État qui s'élèvera, pour 2007, à 34 millions d'euros.

D'une manière générale, la mission porte un jugement très positif sur l'action d'UBIFRANCE dont elle a constaté le dévouement et l'efficacité des équipes. Il convient toutefois de noter que l'organisme a traversé une période difficile du fait des réorganisations, et notamment d'un plan social, entraînés par la fusion des organismes dont il est issu. Cette phase délicate terminée, UBIFRANCE apparaît aujourd'hui en ordre de bataille pour jouer pleinement son rôle qui est essentiel dans le dispositif d'État d'appui à l'export.

UBIFRANCE continue toutefois de souffrir d'un handicap structurel lié au fait qu'il s'agit d'une structure que l'on pourrait dire « hors-sol » puisque, bien qu'elle ait vocation à faire le lien entre les entreprises françaises dans nos régions et les marchés d'export, l'agence n'a de présence permanente ni en régions, ni à l'étranger.

5. Les procédures d'aide aux entreprises

En matière de promotion de l'emploi à l'export, les deux principaux dispositifs sont le volontariat international en entreprise (VIE) et le crédit d'impôt export. Il existe, par ailleurs, d'autres dispositifs en faveur de l'emploi à l'export tandis que l'instrument de soutien financier le plus significatif est l'assurance prospection.

Ces dispositifs ont été récemment améliorés, notamment dans le cadre du programme « Cap export » présenté, en octobre 2005, par Mme Christine Lagarde, ministre déléguée au commerce extérieur. La plupart des interlocuteurs conviennent aujourd'hui de leur caractère satisfaisant mais regrettent leur complexité et leur manque de lisibilité ce qui souligne, à nouveau, le besoin d'interlocuteurs de terrain pour informer les entreprises.

a) Le volontariat international en entreprise

Le système du VIE, et son pendant au service d'une administration, le volontariat international en administration (VIA), ont succédé, avec la fin de la conscription, au service national en coopération.

Le volontaire international doit être un jeune de moins de 28 ans, concluant un engagement pour une durée de 6 à 24 mois avec un organisme d'accueil qui est, pour un VIA, un service de l'État à l'étranger ou un organisme assimilé (et donc, notamment, pour ce qui concerne le champ du présent rapport, une mission économique ou une chambre de commerce et d'industrie française à l'étranger) et, pour un VIE, une entreprise. Dans tous les cas, le volontaire international est placé sous le même statut public et est sous l'autorité théorique de

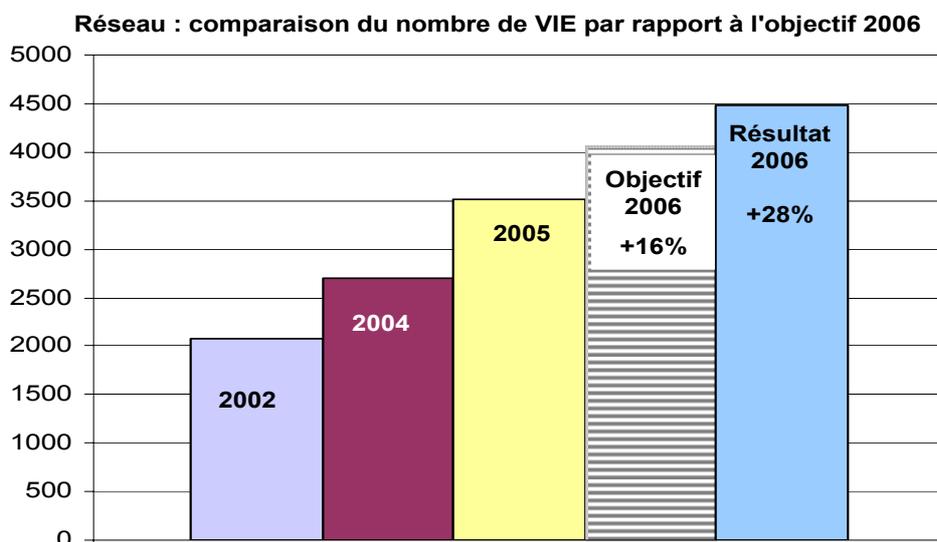
l'ambassadeur. Pour les VIE, l'entreprise d'accueil, qui doit préalablement être agréée par UBIFRANCE, conclut une convention avec cet établissement public.

L'entreprise prend en charge l'indemnité mensuelle versée au VIE, comprenant une part fixe et une part variable selon le coût de la vie dans le pays d'accueil, ainsi que des frais de gestion et de protection sociale, variables selon la taille de l'entreprise d'accueil. La rémunération du VIE est exonérée des charges sociales et de l'impôt sur le revenu sauf pour les VIE affectés dans les pays où les indemnités sont imposables auquel cas la structure d'accueil prend cette imposition à sa charge.

En pratique, le coût annuel d'un VIE est de l'ordre de 20 000 à 25 000 euros par an pour la plupart des pays, notamment les pays européens. Il peut toutefois atteindre jusqu'à près de 40 000 euros pour un VIE travaillant à New York.

En tout état de cause, ce coût est significativement inférieur à celui d'un salarié expatrié dans des conditions de droit commun. Le recours à un VIE ouvre, en outre, droit au crédit d'impôt export égal à 50 % des dépenses engagées.

4 486 VIE étaient en poste fin 2006. La Convention d'objectifs et de moyens 2006-2008 signée entre la DGTPE et UBIFRANCE prévoit de porter ce nombre à 5 480 fin 2008 et le recours des entreprises à cette formule se développe rapidement, ce qui a notamment permis de dépasser nettement l'objectif prévu pour 2006.



À ce jour, 2 061 entreprises bénéficient d'un agrément à la procédure. Toutes ces entreprises n'utilisant pas la formule en continu en raison de contingences propres, 1 035 entreprises employaient effectivement des VIE fin 2006.

Si 62 % des VIE travaillent pour des grandes entreprises (ayant un chiffre d'affaires supérieur à 200 millions d'euros par an), un effort particulier est engagé pour promouvoir ce dispositif auprès des PME.

b) Le crédit d'impôt export

Le crédit d'impôt export est égal à 50 % des dépenses éligibles (frais et indemnités de déplacement et d'hébergement liés à la prospection commerciale en vue d'exporter, dépenses visant à réunir des informations sur les marchés et les clients, dépenses de participation à des salons et à des foires-expositions, dépenses visant à faire connaître les produits et services de l'entreprise en vue d'exporter, rémunérations d'un volontaire international en entreprise) dans la limite de 40 000 euros sur une période de vingt-quatre mois ou de 80 000 euros pour un groupement d'entreprises. Il convient de noter que l'obtention du crédit d'impôt est subordonnée au recrutement d'une personne affectée au développement des exportations ou au recours à un volontaire international en entreprise affecté à la même mission.

Seules 301 entreprises ont bénéficié de ce crédit d'impôt en 2005, première année pleine de fonctionnement du dispositif créé par la loi de finances pour 2005. Ce nombre devrait toutefois croître fortement d'autant que les conditions d'accès ont été élargies, à compter du 1^{er} janvier 2006, par la loi de finances rectificatives pour 2005 qui a rendu éligibles les dépenses de prospection commerciale réalisée à l'intérieur de l'Espace économique européen, première destination commerciale des PME, qui ne l'étaient pas en 2005 et qui a également inclus dans les dépenses éligibles les rémunérations des VIE. L'évaluation des voies et moyens annexée au projet de loi de finances pour 2007 estime ainsi que la dépense fiscale correspondante devrait passer de 10 millions d'euros au titre de 2006 à 30 millions d'euros au titre de 2007.

c) Les autres dispositifs en faveur de l'emploi à l'export

La loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 a créé un nouveau type de contrat de travail, le contrat emploi export, inspiré du contrat de chantier propre au secteur du bâtiment et des travaux publics.

Ce nouveau contrat permet de gérer une mission effectuée en majeure partie à l'étranger dont l'issue et le terme ne peuvent pas être déterminés à l'avance. Sa mise en œuvre s'opère sur la base d'un accord d'entreprise ou de branche.

Le dispositif soustrait aux règles du licenciement économique les licenciements qui interviennent dans son cadre. L'accord collectif de branche ou d'entreprise doit toutefois comporter des garanties pour les salariés concernés : taille et type d'entreprises concernées pour le seul accord collectif, catégories de salariés concernés, nature des missions à l'exportation concernées ainsi que durée minimale (au moins six mois), contreparties en terme de rémunération et

d'indemnités de licenciement accordées aux salariés, en terme de formation pour les salariés concernés et mesures indispensables à leur reclassement.

L'Union des industries métallurgiques et minières (UIMM) a signé un accord avec les partenaires sociaux pour donner aux entreprises du secteur la capacité de proposer ce contrat. D'autres fédérations professionnelles envisagent de signer des accords similaires.

Par ailleurs, les salariés qui exercent des activités liées à l'exportation pendant plus de 120 jours à l'étranger peuvent déduire de l'assiette de leur revenu imposable la fraction de leur salaire correspondant au temps passé hors de France. Ce dispositif, ancien mais peu connu, n'était auparavant ouvert que lorsque le séjour à l'étranger dépassait 183 jours par an.

d) L'assurance prospection

La COFACE gère, pour le compte de l'État, des dispositifs de garantie visant à couvrir des risques, non assurables par le marché privé, au bénéfice des entreprises qui prospectent les marchés à l'exportation et commercialisent des produits et services dont l'origine est majoritairement française.

Le plus important de ces dispositifs est l'assurance prospection, produit financier permettant de rembourser aux entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur ou égal à 150 millions d'euros une part (en général égale à 65 % mais portée à 80 % dans le cadre du programme « Cap Export » pour les prospections intervenant dans l'un ou plusieurs des cinq pays suivants : Chine, Japon, Inde, Russie et États-Unis) de la différence entre les frais qu'elles ont engagés dans le cadre d'une prospection commerciale (études de marché, déplacements et frais de séjour à l'étranger des salariés de l'entreprise, salaires de ces salariés pendant la durée de leurs déplacements, frais fixes d'agents locaux à l'étranger, frais de fonctionnement d'un bureau ou d'une filiale commerciale, frais de publicité, etc.) et une part des recettes réalisées sur les pays couverts (7 % pour les biens, 14 % pour les services, 30 % pour les licences, redevances et autres droits).

En contrepartie, l'entreprise assurée verse une prime dont le montant est, en principe, de 3 % du budget de prospection garanti. Au terme d'une première période, dite période de garantie, qui ne peut excéder quatre ans et au cours d'une seconde période, dite période d'amortissement dont la durée est égale à celle de la période de garantie majorée d'un an, l'entreprise reverse, en outre, à la COFACE, tout ou partie des indemnités reçues, ces reversements étant calculés au prorata des recettes, prises en compte dans les mêmes proportions que pour déterminer l'indemnité versée par la COFACE pendant la période de garantie.

Ainsi, une entreprise exportant des biens vers la Chine et ayant souscrit un contrat d'assurance prospection pour un budget de dépenses de prospection de 100 000 euros par an et une période de garantie de trois ans versera à la COFACE 3 000 euros par an pendant ces trois ans puis 7 % de ses recettes d'exportation de biens vers la Chine pendant quatre ans, le montant total de ces reversements étant,

en tout en état de cause plafonné au montant des indemnités perçues de la COFACE pendant la période de garantie. Dans l'hypothèse où aucune vente n'aurait été réalisée pendant la période de garantie, ces indemnités se seraient élevées à 80 000 euros par an pendant trois ans.

Ce dispositif limite donc le risque supporté par les PME à l'occasion d'une démarche d'exportation (le risque maximum correspondant, en pratique, à la somme des primes versées soit 3 % du budget garanti par an pendant la période de garantie) et leur apporte d'appréciables avances de trésorerie.

1 130 contrats d'assurance prospection ont été conclus par le COFACE en 2005 (pour 1 820 demandes reçues), dont 93 % avec des entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 16 millions d'euros et 45 % avec des entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 1,5 million d'euros. Le coût budgétaire annuel de la procédure, qui représente la différence entre les indemnités versées aux entreprises et les frais de gestion, d'une part, et les versements et les primes versées par les entreprises, d'autre part, s'est élevé à 27,85 millions d'euros au titre de 2005.

Les entreprises peuvent, en outre, bénéficier de crédits de préfinancement, soit dans le cadre d'avances sur indemnité au titre de l'assurance prospection soit dans le cadre de financements bancaires classiques, garantis pour partie pour le compte de l'État par la COFACE ou par OSEO-Sofaris. Les quotités garanties ont été relevées dans le cadre du programme « Cap Export ».

B.— D'AUTRES RÉSEAUX QUI NE PEUVENT PAS SE SUBSTITUER AU RÉSEAU DE L'ÉTAT

Comme beaucoup de politiques publiques, l'appui à l'export mobilise, aux côtés de l'action de l'État, un grand nombre d'autres intervenants. Interviennent ainsi dans ce secteur, les collectivités locales, les organisations professionnelles et les organismes consulaires.

1. L'action des collectivités locales

Les régions, mais aussi d'autres grandes collectivités locales, ont une action d'appui à l'export. Dans certains cas, cette action est très dynamique et très efficace.

Deux agences de développement régional, Bretagne International et l'ERAI (Entreprises Rhône-Alpes International), dont des responsables ont été rencontrés par la mission peuvent ainsi être évoquées.

Constitués sous forme d'association et financées notamment par les conseils régionaux, ces deux organismes, qui existent depuis une vingtaine d'années, soutiennent les entreprises de leur région dans leur développement international et participent à l'attraction vers leur région des investissements étrangers.

Toutes deux comptent des relais à l'étranger, qui sont soit des partenaires privés rémunérés par l'agence dans le cas de Bretagne International soit des antennes de l'agence pour l'ERAI qui en compte neuf (États-Unis, Canada, Chine, Japon, Inde, Allemagne, Espagne, Italie, Pologne) dont le réseau est également complété par des partenaires privés.

Le dynamisme et l'efficacité de ces organismes ont été unanimement salués par tous les interlocuteurs de la mission et plusieurs caractéristiques de leur action méritent d'être relevées dans la perspective de l'évaluation du dispositif de l'État.

La première est que ces organismes reposent d'abord sur une implantation forte dans leur territoire régional, relais local dont on a déjà dit à quel point il manquait manifestement au réseau d'État.

La seconde est leur propension à recourir, à l'étranger, à l'appui de partenaires privés. Dictée par le caractère limité de leurs moyens, cette stratégie se révèle d'un excellent rapport coût/efficacité. Le président de Bretagne International, M. Bernard Angot, a ainsi souligné à la mission les multiples avantages présentés par cette solution : maîtrise des coûts fixes et grande souplesse de l'organisation pour se redéployer, connaissance du marché local par le partenaire privé et motivation de celui-ci, financièrement intéressé aux résultats.

Enfin, un troisième élément important est que, dans les deux cas, ces agences n'agissent pas qu'en matière d'appui à l'export et d'attraction des investissements mais, plus généralement, en soutien à l'internationalisation des entreprises de la région. Or, de fait, une opération d'importation peut être, pour une entreprise, une voie pour conduire une première expérience internationale. En outre, il peut s'agir d'un moyen d'améliorer la compétitivité des produits puisque, comme l'a souligné à la mission M. Bernard Angot, « *acheter bien dans le monde permet de mieux exporter car les achats sont souvent le premier poste de charges des entreprises devant les salaires* ».

Pour autant, malgré l'efficacité de ces organismes, les moyens des collectivités locales sont nécessairement limités et sont très inégaux. Leur action a, en outre, évidemment un tropisme régional qui n'est pas nécessairement pertinent à l'export sauf lorsque l'économie régionale, spécialisée, est particulièrement forte dans un secteur particulier. Il est, en effet, clair qu'une mission à l'étranger d'entreprises du même secteur est souvent plus efficace qu'une mission d'entreprises dont le seul point commun est la proximité géographique.

Enfin, une des forces de Bretagne International et de l'ERAI a été la continuité de leur action. Or, en matière d'appui à l'export, l'intervention des collectivités locales risque malheureusement d'aboutir à des priorités changeantes au rythme du renouvellement des élus compétents.

« *Ce qui tue l'intérêt de l'action de certaines collectivités, c'est son caractère ponctuel lié aux changements de priorités des élus* » - un responsable d'agence régionale de développement économique.

2. L'action des organisations professionnelles

L'essentiel de l'action d'appui à l'export des entreprises allemandes ou italiennes est le fait d'organisations professionnelles puissantes et dynamiques.

En France, en revanche, malgré quelques exemples contraires (groupe des exportateurs de meuble, Fédération des industries des équipements pour véhicules), les organisations professionnelles ont une action très modeste, reflétant une réticence culturelle des entrepreneurs français à coopérer, à l'étranger, avec leurs concurrents nationaux.

Au niveau interprofessionnel, le MEDEF conduit une action dynamique, notamment, au niveau international, par une structure dédiée, le MEDEF international qui emploie une vingtaine de collaborateurs. Le MEDEF international conduit ainsi une vingtaine de délégations d'entreprises françaises à l'étranger par an et organise chaque année plus de 50 rencontres avec des chefs d'État et de gouvernement et les principaux décideurs publics et privés étrangers. Il s'agit toutefois d'une action dont le volume reste relativement limité et qui, compte tenu du niveau des interlocuteurs rencontrés, répond d'abord aux besoins des plus grandes entreprises.

3. L'action des organismes consulaires

Les chambres de commerce et d'industrie devraient jouer un rôle majeur d'appui à l'export dans notre pays. En pratique, toutefois, à l'instar des organismes dépendant des collectivités locales, l'efficacité de leur action reflète la diversité de leurs moyens et de leur dynamisme.

De fait, à quelques exceptions locales près, seules les plus grandes chambres de commerce et d'industrie, et notamment la chambre de commerce et d'industrie de Paris dont l'action, en particulier, en matière de formation en France et à l'étranger, mérite d'être saluée, ont véritablement une politique dynamique d'appui à l'export. La mission n'a donc pas été convaincue par l'efficacité de l'action de certaines chambres de commerce et d'industrie et a, en outre, été vivement surprise par la rémunération de celles-ci pour le placement, auprès des entreprises de leur ressort, des prestations du réseau d'État.

Une attention particulière mérite, en revanche, d'être apportée aux chambres de commerce françaises à l'étranger (CCIFE) réunies au sein de l'Union des CCI françaises à l'étranger (UCCIFE).

Présentes dans 75 pays, les 112 CCIFE, dont les statuts juridiques varient selon le droit local de leur pays d'implantation mais qui sont souvent constituées sous une forme proche du statut associatif français, regroupent des entreprises françaises et des entreprises locales et emploient environ 800 permanents.

Ce réseau est très hétérogène, certaines CCIFE exerçant essentiellement une activité sociale d'animation de la communauté d'affaires française tandis

qu'une vingtaine d'autres, comme, par exemple, la CCIFE en Chine, ont une action dynamique d'appui aux entreprises, incluant, dans le cas de la CCIFE en Chine, un service de domiciliation, une aide au recrutement et, à Shanghai, un centre d'affaires français.

Essentiellement financées par les cotisations de leurs membres et leurs ressources propres, les CCIFE ne reçoivent qu'une aide très modeste des organismes publics et parapublics français, couvrant environ 9 % de leurs moyens, et issue de subventions ou d'aide en nature (mise à disposition de personnel) de l'État, de l'Assemblée des Chambres Françaises de Commerce et d'Industrie et de la CCI de Paris.

Si la bonne articulation de l'intervention des CCIFE actives en matière d'appui à l'export avec l'action des missions économiques n'est pas toujours garantie, une coopération en bonne intelligence est possible et la mission estime que les CCIFE qui offrent de véritables services d'appui aux entreprises constituent un réseau efficace et utile qui mériterait d'être davantage appuyé.

4. Les conseillers du commerce extérieur de la France (CCEF)

Régis par le décret n° 2004-212 du 10 mars 2004 portant réorganisation de l'institution des conseillers du commerce extérieur de la France, les conseillers du commerce extérieur sont des responsables économiques acceptant, à titre bénévole, d'assister les pouvoirs publics en les informant et en les appuyant dans leurs actions pour le développement international des entreprises, en particulier en faveur des petites et moyennes entreprises.

Ce réseau compte environ 3 800 membres, qui résident à l'étranger ou en France, nommés pour trois ans par décret du Premier ministre sur proposition du ministre chargé du commerce extérieur, après avis d'une commission ad hoc.

Originale, cette institution présente deux aspects. Elle présente incontestablement une dimension honorifique et la nomination comme CCEF peut constituer une distinction recherchée. Elle a toutefois aussi et d'abord un réel rôle opérationnel. Les sections territoriales des CCEF constituent, en effet, pour les chefs de missions économiques, des interlocuteurs utiles, qui les informent de l'évolution du climat d'affaires qu'ils perçoivent et des difficultés qu'ils rencontrent. Conformément à leurs missions, les CCEF peuvent également apporter une aide précieuse en matière de développement international d'entreprises françaises.

Toutefois, leurs fonctions étant bénévoles et naturellement secondes par rapport à leur occupation professionnelle, leur action reste parfois limitée. La mission regrette, en particulier, l'inégal engagement des CCEF résidant en France dans la sensibilisation des entreprises aux perspectives des marchés étrangers. En outre, et parce qu'il s'agit à la fois des interlocuteurs naturels des chefs de missions économiques et de personnalités souvent éminentes des communautés

françaises locales, la part des représentants de grandes entreprises parmi les CCEF est très importante. Cette situation, qui ne présente pas que des inconvénients notamment du point de vue des moyens dont disposent ces CCEF, a vocation à être progressivement corrigée conformément à la volonté affirmée du Gouvernement.

5. Les organismes spécialisés

Outre l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) dont l'action n'entre pas dans le champ du présent rapport, il convient de rappeler l'existence de divers organismes publics ou parapublics d'appui à l'export spécialisés sectoriellement.

Le plus important d'entre eux est la SOPEXA (société pour l'expansion des ventes des produits agricoles et alimentaires) qui est une société anonyme créée, dans le prolongement de la loi d'orientation agricole de 1960, par le ministère de l'agriculture et les filières agroalimentaires et dont le capital est aujourd'hui détenu à 31 % par des organismes publics ou parapublics (UBIFRANCE, offices interprofessionnels, chambre de commerce et d'industrie de Paris, assemblée permanente des chambres d'agriculture) et à environ 69 % par d'autres organisations agricoles (syndicats agricoles, interprofessions agricoles, Coop de France) ou agroalimentaires (association nationale des industries alimentaires, comité de Propagande pour les industries. et les commerces agricoles et alimentaires) et par le Crédit agricole.

En pratique, SOPEXA est une agence de communication, exerçant des missions d'intérêt général mais intervenant également dans le champ concurrentiel. Les deux principales missions d'intérêt général sont la défense et la promotion de la culture et des produits alimentaires français à l'étranger et le conseil stratégique et marketing auprès des filières agricoles et agroalimentaires françaises en vue de l'exportation. Dans ce cadre, SOPEXA bénéficie d'une subvention du ministère de l'agriculture, qui a fortement et continûment baissée d'environ 30 millions d'euros par an en 1990 à 14 millions d'euros en 2006, que complètent ses ressources propres, y compris issues de la rémunération d'actions qu'elle conduit pour le compte de ces actionnaires et notamment des offices.

En 2005, la SOPEXA, dont le chiffre d'affaires s'est élevé à 85,5 millions d'euros, a conduit plus de 2 200 actions de communication à travers le monde. Elle emploie environ 300 collaborateurs dont 170 dans 41 implantations à l'étranger.

La mission a pu constater, à l'étranger, l'utilité de l'action de la SOPEXA, d'ailleurs largement saluée par les professionnels. L'importance de la promotion de nos produits agroalimentaires, en particulier pour des filières en difficulté comme la filière vitivinicole, ne fait, en outre, pas de doute et constitue une action de long terme dont l'importance ne doit pas être négligée, en particulier dans les marchés émergents où une véritable bataille internationale autour de la formation

des goûts des consommateurs et de l'installation de l'image des produits est en cours.

À cet égard, le soutien public français actuel apparaît modeste, notamment par rapport aux pratiques de certains de nos concurrents qui ont d'ailleurs parfois créé des organismes explicitement inspirés de la SOPEXA. Ainsi, comme le rappelaient nos collègues sénateurs, MM. Joël Bourdin et Marc Massion, dans un récent rapport d'information de la commission des finances du Sénat⁽¹⁾, l'Allemagne consacre environ deux fois plus de crédits publics que la France à la promotion à l'étranger de ces produits agroalimentaires et les États-Unis environ quatre fois plus.

On rappellera également l'existence, dans le secteur agricole, de l'ADEPTA (Association pour le développement des échanges internationaux de produits et techniques agroalimentaires), association qui effectue des missions de promotion de l'offre dans le domaine des équipements agroalimentaires et qui conduit des actions de coopération technico-commerciale et de partenariat dans une trentaine de pays. Le ministère de l'agriculture et de la pêche confie à l'ADEPTA une mission d'intérêt général de promotion et de défense du savoir-faire français dans les domaines agricoles et agro-industriels qui se répartit en deux volets :

– une action à l'étranger prenant la forme d'organisation de pavillons collectifs sur les salons internationaux, de missions d'identification de marchés et de clients potentiels et de missions d'entreprises françaises auprès d'acheteurs identifiés,

– une action en France d'accueil de délégations étrangères, soit sur salons (accueil international) soit sur programme spécifique, d'appui aux filières et aux entreprises, et d'information.

En 2006, la subvention versée à l'ADEPTA pour ces actions s'est élevée à 1 million d'euros.

D'autres secteurs présentant une forte spécificité comptent également des organismes publics ou parapublics spécialisés agissant dans le domaine de l'appui à l'export. Il s'agit, en particulier, du secteur de la défense et du secteur des matériels de sécurité.

Un effort de coordination a été engagé et est formalisé par des conventions. Pour la SOPEXA, une convention organise ainsi la programmation des actions et un partage des tâches confiant à UBIFRANCE la mission d'informer sur les marchés et de fournir un appui individualisé aux entreprises et à la SOPEXA la mission d'assurer la promotion collective des produits.

(1) « De nouvelles perspectives pour la Sopexa », rapport d'information n° 25 (2004-2005) fait au nom de la commission des finances du Sénat, déposé le 13 octobre 2004.

6. Le portage

Une forme particulière de soutien au développement international des PME est le portage par de grands groupes mettant leur expérience, leurs contacts et leurs moyens (mise à disposition de locaux, y compris d'une présence sur un stand lors d'une foire ou d'un salon, hébergement de personnel, tutorat de volontaires internationaux en entreprise) au service de PME.

Une trentaine de grandes entreprises se sont ainsi regroupées pour offrir ce service de portage dans une structure appelée « Partenariat France ».

Certaines opérations conduites dans ce cadre présentent un grand intérêt. Il apparaît toutefois que les opérations plus réussies sont celles dans lesquelles le portage présente un intérêt mutuel, le cas typique étant celui d'une grande entreprise emmenant à l'étranger ses sous-traitants ou ses fournisseurs traditionnels sur le sol national parce que leur présence sur un marché étranger répond à ces besoins. En dehors de ce cas de figure, les opérations sont d'ampleur plus limitée.

<p><i>« On ne peut pas compter sur l'altruisme de la grande entreprise » - (L. Schweitzer, entendu par la mission en qualité de président du MEDEF international).</i></p>
--

7. La difficile articulation de ces divers réseaux

La grande diversité des intervenants est, pour un profane, l'une des caractéristiques les plus surprenantes du dispositif français d'appui à l'export.

Elle aboutit parfois à des situations manifestement peu optimales, par exemple la présence dans la même grande ville chinoise, Pékin ou Shanghai, d'une dizaine de représentations d'organismes français.

Une remise à plat du système, qui est, au premier abord, intellectuellement séduisante, ne semble toutefois pas envisageable, puisque la diversité des intervenants dans ce secteur n'est que le reflet de notre organisation institutionnelle actuelle, ni même probablement souhaitable dans la mesure où chacun des acteurs publics actuels de l'appui à l'export peut toucher une population spécifique d'entreprises et que le principal enjeu aujourd'hui semble précisément d'apporter une assistance efficace à un plus grand nombre d'entreprises. Pour autant, il est clair qu'une meilleure coordination est souhaitable et que seul l'État peut l'assurer.

II.— LA PRIORITÉ DOIT ÊTRE D'ORIENTER L'ACTION DU DISPOSITIF PUBLIC VERS LE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL DE NOUVELLES ENTREPRISES

Malgré de nombreuses réformes et des réformes récentes majeures, l'organisation actuelle du dispositif public d'appui à l'export est, pour l'essentiel, héritée de l'histoire.

Il n'est donc pas illégitime de se demander, en préalable, si un dispositif public d'appui à l'export est nécessaire ou si ces missions peuvent être exercées par des intervenants privés.

En second lieu, il convient de déterminer quelle doit être aujourd'hui la priorité principale de l'action de l'État en matière d'appui au développement international de nos entreprises.

Enfin, les réformes récentes engagées en matière d'organisation du dispositif doivent être rappelées et évaluées.

A.— UN RÉSEAU PUBLIC D'APPUI À L'EXPORT EST NÉCESSAIRE

Le réseau d'appui à l'export de l'État est, de fait, un prestataire de services aux entreprises.

Dans beaucoup de pays, ces services peuvent être fournis par une offre privée. Des consultants, des avocats ou des importateurs peuvent apporter à nos entreprises l'ensemble des services qui leur sont nécessaires lorsqu'elles envisagent d'exporter ou lorsqu'elles exportent.

Natixis Pramex International, filiale de Natixis dédiée au conseil en développement des entreprises à l'international, constitue un bon exemple d'intervenant privé majeur. Cette société, qui travaille pour environ 600 entreprises par an et dont le chiffre d'affaires en 2005 a été de 10 millions d'euros, compte ainsi 20 implantations à l'étranger et s'appuie en France sur les réseaux bancaires de sa maison mère (banques populaires et caisses d'épargne). Elle offre aux entreprises désireuses de se développer à l'international un catalogue très large de prestations, y compris l'organisation de missions collectives.

Beaucoup d'entreprises françaises exportent d'ailleurs sans jamais faire appel à notre réseau public et certains responsables économiques rencontrés par la mission jugent n'avoir nullement besoin de ce réseau. De fait, selon les chiffres des Douanes, 96 400 entreprises françaises ont exporté en 2005 alors qu'environ 13 000 seulement sont clientes du réseau d'État.

On peut donc se demander si l'existence d'un réseau d'État d'appui à l'export, en particulier à l'étranger, est utile. Il pourrait être envisageable de laisser

les entreprises françaises rechercher elles-mêmes des interlocuteurs et des partenaires locaux, comme beaucoup le font déjà, ou, dans certains pays, de substituer à la présence directe à l'étranger de services de l'État, le recours à un organisme local partenaire, rémunéré par les pouvoirs publics pour accompagner sur place les entreprises françaises, comme le fait, par exemple, Bretagne International.

Plusieurs raisons conduisent toutefois la mission à écarter le recours systématique à cette solution.

La première est la satisfaction quasi générale exprimée par les utilisateurs du réseau de l'État à l'étranger, qui n'incite pas à le supprimer.

<p>« <i>Un réseau très efficace quand on le sollicite</i> » - M. Jean-François Roubaud, président de la Confédération générale des petites et des moyennes entreprises (CGPME).</p>

Une très large majorité des personnes rencontrées par la mission, utilisateurs du réseau public, s'en sont déclarées très satisfaites et ont également salué la qualité de ces personnels. Ce sentiment est d'ailleurs confirmé par les enquêtes de satisfaction conduites auprès des entreprises clientes du réseau dont plus de 95 % se déclarent satisfaites ou très satisfaites des prestations effectuées pour leur compte.

La mission s'est efforcée d'identifier les caractéristiques du réseau les plus appréciées. Il est apparu qu'un élément essentiel était le caractère non lucratif de l'action des missions économiques.

Cette caractéristique, qui distingue fondamentalement le réseau d'un prestataire privé concurrent et qui est la seconde raison justifiant de le préserver, garantit notamment sa capacité à rendre un service très important, celui de dissuader une entreprise de s'engager sur un marché sur lequel sa réussite apparaît trop aléatoire. Ce rôle de filtre que peut jouer le réseau public en amont de décisions coûteuses pour les entreprises est irremplaçable et reste insuffisamment valorisé.

S'il existe de très belles réussites à l'export, on sait aussi que certaines expériences se sont révélées, au contraire, désastreuses pour des entreprises souvent insuffisamment préparées et fragiles, en particulier sur des marchés particulièrement difficiles. Il convient, en particulier, de se garder de la tentation souvent vouée à l'échec de « *l'export de dernière chance* », c'est-à-dire de la démarche par laquelle une entreprise confrontée à des difficultés sur le marché domestique peut épuiser ces dernières ressources en tentant d'exporter sur des marchés qu'elle ne connaît pas et qu'elle n'a pas le temps, ni les moyens de pénétrer. C'est pourquoi il pourrait d'ailleurs être légitime d'évaluer systématiquement de manière sérieuse, par exemple par la réalisation de tests sur l'offre, l'adéquation des produits dans l'entreprise au marché envisagé,

préalablement à la prestation d'autres services ou à l'apport de financements et surtout préalablement à toute mission faisant appel aux services du réseau public.

« Il est facile de partir de Chine millionnaire, il suffit d'arriver milliardaire et de ne pas rester trop longtemps » (un chef d'entreprise français à Pékin).

Dans le même esprit, une caractéristique du réseau public particulièrement appréciée par ses utilisateurs est sa capacité à fournir, de manière plus ou moins formelle, une information fiable, notamment sur la qualité des partenaires locaux envisagés, élément qui est unanimement jugé déterminant par les exportateurs.

La troisième raison conduisant à conserver une présence internationale du réseau d'État d'appui à l'export est le fait que le commerce international présente parfois une forte dimension politique. Il est ainsi des pays à l'économie très étatisée ou des secteurs, typiquement l'industrie de défense, dans lesquels toute opération présente un caractère politique et pour lesquels le soutien accordé par les pouvoirs publics à une entreprise souhaitant exporter est déterminant. Ces opérations politiques sont toutefois relativement marginales et ce ne sont pas elles qui, seules, justifient notre réseau public d'appui à l'export. Dans certains pays, toutefois, cette dimension est importante.

Enfin, la dernière raison justifiant le maintien d'une présence internationale du réseau d'État d'appui à l'export est le fait que celui-ci exerce, en tout état de cause, des missions régaliennes présentant certaines synergies avec les activités de service aux entreprises, par exemple lorsque les marchés concernés sont fortement régulés ou que la commande publique locale y tient une place déterminante. Ainsi, par exemple, l'information sur le secteur des télécommunications américain, dont les évolutions réglementaires intéressent légitimement l'administration centrale et les pouvoirs publics français, permet certainement de mieux appuyer l'intervention éventuelle d'entreprises françaises sur ces marchés.

La mission estime donc nécessaire de conserver des services de l'État d'appui à l'export à l'étranger. Il convient toutefois qu'ils articulent leur action au regard de l'offre locale d'appui aux entreprises. Il en résulte que le champ d'action d'une mission économique ne doit pas être le même en Iran et en Allemagne, pour prendre deux exemples extrêmes. Dans un cas, la mission devra aller beaucoup plus loin, c'est-à-dire accompagner plus longtemps l'entreprise française, que dans l'autre où elle pourra rapidement renvoyer celle-ci vers d'autres structures, telle que la chambre de commerce et d'industrie française ou des opérateurs privés. C'est d'ailleurs en pratique ce que font déjà les missions économiques en définissant, par exemple avec des chambres de commerce et d'industrie française à l'étranger, un partage des tâches formalisé par une convention.

On notera également que si le réseau public est, par certains aspects, concurrent du secteur privé, ses prestations sont généralement beaucoup moins onéreuses. Son assistance constitue ainsi une forme de subvention de fait à l'export, échappant en pratique aux contraintes internationales les régissant et dont

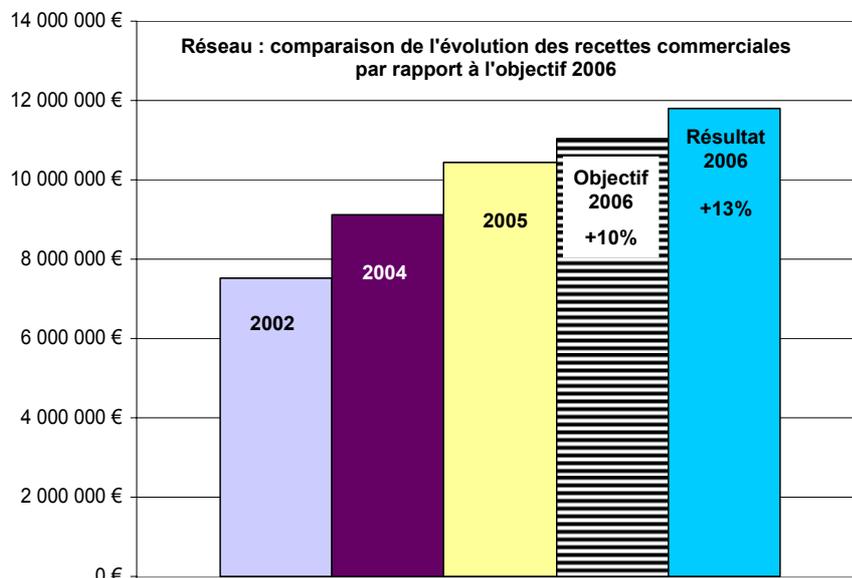
l'intervention ne choque pas la mission. Cet élément ne justifie toutefois pas par lui-même l'existence du dispositif, le même résultat pouvant probablement être obtenu par la subvention d'intervenants privés.

Une question liée est celle du prix des prestations des missions économiques, certains chefs d'entreprise, au demeurant très peu nombreux, contestant le niveau de la facturation par les missions économiques de leurs prestations voire son principe.

Même s'il peut conduire à des dérives qui seront évoquées ci-après, ce principe apparaît toutefois sain à la mission, en particulier parce qu'il permet d'écarter des demandes dépourvues de sérieux qui mobiliseraient inutilement les ressources du réseau. Il convient, en outre, de noter que les tarifs des prestations des missions semblent, de manière générale, nettement inférieurs aux prix de prestations comparables de prestataires privés.

En tout état de cause, cet aspect semble relativement secondaire. Les économies susceptibles de résulter pour les entreprises concernées d'une éventuelle gratuité des prestations resteraient, en effet, limitées et peu susceptibles de changer l'équilibre économique d'ensemble de l'opération d'exportation. Hors cas particuliers, une entreprise pour laquelle le prix d'une prestation tel qu'un test sur l'offre (visant à évaluer les perspectives d'un produit sur un marché donné) est un critère déterminant dans la décision d'évaluer ou non l'intérêt d'un marché d'exportation n'est probablement pas, en tout état de cause, en mesure de se développer sur ce marché.

Il convient toutefois que le réseau public n'adopte pas une logique trop commerciale. Le chiffre d'affaires des prestations facturées peut certes constituer un indicateur d'activité intéressant, notamment dans la mesure où son évolution reflète celle du nombre de clients. Dans cette perspective, on ne peut que se féliciter de la vive progression du chiffre d'affaires des prestations facturées au cours des dernières années illustrée par le graphique ci-après :



Source : DGTPE

Le développement de ce chiffre d'affaires ne saurait, en revanche, constituer un objectif en soi, ni un critère majeur d'évaluation de l'efficacité d'une mission économique.

Les recettes tirées des prestations d'information personnalisées et d'accompagnement des entreprises représentent, en outre, un enjeu budgétaire limité, puisqu'elles se sont élevées à 11,8 millions d'euros en 2006, chiffre à rapprocher du budget complet du réseau, hors Agence française pour les investissements internationaux, soit 212,5 millions d'euros pour 2007. En considérant, comme le fait la DGTPE qu'un tiers environ de l'activité du réseau correspond aux missions régaliennes, on peut donc estimer grossièrement que les recettes commerciales couvrent environ 8,5 % des coûts liés à l'activité d'appui aux entreprises.

Plus généralement, le réseau public produit une information abondante et riche, d'ailleurs largement disponible gratuitement sur Internet. Les publications payantes se déclinent en trois collections (« L'essentiel d'un marché, comment exporter en », « Comment s'implanter en » et « Comment ouvrir un point de vente à »), en Guides répertoires et en études. Les guides répertoires sont des produits sectoriels se composant d'une courte présentation du marché dans un pays ou dans une région et d'un ensemble de fiches correspondants aux opérateurs des secteurs susceptibles d'importer ou de prescrire des produits français. Enfin, les études sont moins nombreuses et très spécifiques. L'accent est fortement porté sur les collections. L'ensemble des produits sont un vecteur de fidélisation de la clientèle et constituent souvent la première étape d'une démarche à l'exportation.

Certains des documents produits sont d'une exceptionnelle qualité et d'une grande utilité pour les exportateurs potentiels. Les documents payants rencontrent d'ailleurs un succès croissant, le chiffre d'affaires des ventes de documents ayant cru de 20 % en 2006.

Plusieurs des interlocuteurs rencontrés par la mission ont toutefois exprimé leur scepticisme sur l'intérêt pratique de beaucoup des documents réalisés, qui relèvent effectivement parfois de la mise en perspective de faits macroéconomiques, largement redondante avec la production des organisations internationales et d'une utilité concrète, même pour les administrations centrales, qui reste à démontrer.

B.— UNE PRIORITÉ : ASSURER LE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL DE NOUVELLES ENTREPRISES

La mission estime que la mission prioritaire du réseau public d'appui à l'export doit être de contribuer à développer le nombre d'entreprises exportatrices.

On sait qu'à cet égard, la situation actuelle est très insatisfaisante comme l'a d'ailleurs rappelé Mme Chantal Brunel dans son rapport concluant les travaux

de la mission d'information de notre Commission sur les délocalisations ⁽¹⁾. Ainsi, environ 4 % des PME françaises exportent alors que 11 % des PME allemandes le font ⁽²⁾. Si la structure de notre tissu productif explique sans doute en large partie cette situation, comme on l'a dit, et si des éléments culturels (compétences linguistiques souvent limitées et appétence internationale réduite de beaucoup de chefs d'entreprise souvent âgés) doivent aussi être pris en compte, des marges de progression importantes existent manifestement et le contexte, notamment avec le renouvellement de générations en cours dans beaucoup d'entreprises, y est favorable.

On notera, en outre, que, selon les chiffres des Douanes, entre 1995 et 2002, plus de 450 000 entreprises différentes ont exporté mais que seulement 40 000 l'ont fait chaque année. Il y a donc manifestement un potentiel important par la seule systématisation d'exportations aujourd'hui irrégulières.

Il convient donc de sensibiliser le plus grand nombre possible d'entreprises aux potentialités de l'export. Les réformes récentes du réseau public ont déjà permis d'obtenir des résultats significatifs. Le nombre d'entreprises clientes du réseau de l'État (c'est-à-dire lui achetant des produits ou des prestations payantes) a ainsi fortement progressé, passant d'environ 9 000 en 2002 à près de 13 000 en 2006, année au cours de laquelle leur nombre a progressé de près de 14 %. Il convient également de noter que la progression des entreprises clientes au titre de prestations relatives aux cinq marchés particulièrement prioritaires (États-Unis, Chine, Inde, Russie, Japon) s'est élevée, en 2006, à près de 20 % pour atteindre un nombre d'entreprises clientes au titre de ces marchés double de celui de 2002.

L'attention particulière à ces marchés répond au problème souligné en introduction de la trop forte concentration de nos ventes dans des régions à faible croissance, environ 80 % de nos exportations allant vers l'Europe et l'Afrique et 15 % seulement vers l'Asie et les Amériques.

Pour les entreprises n'ayant pas encore d'expérience internationale, les primo-exportateurs, il convient toutefois de noter que l'international peut être d'abord l'étranger proche. De fait, selon les chiffres des Douanes, le marché étranger vers lequel le plus grand nombre d'entreprises françaises exportent est la Suisse (avec 33 210 exportateurs français en 2005) puis, outre les États-Unis (environ 22 000 exportateurs), la Belgique (21 980 exportateurs en 2005) et les grands marchés de l'Union européenne (Allemagne et Espagne avec environ 20 000 exportateurs puis Italie et Royaume-Uni avec environ 17 500 exportateurs).

(1) *Rapport d'information sur les délocalisations n° 3467 déposé, le 29 novembre 2006, par la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, et présenté par Mme Chantal Brunel, rapporteur, en conclusion d'une mission d'information présidée par M. Jérôme Bignon.*

(2) *Direction générale du Trésor et de la politique économique, Diagnostics, prévisions et analyses économiques, n° 102, mars 2006.*

Il est sans doute délicat d'essayer de régler simultanément deux problèmes distincts, un nombre insuffisant d'exportateurs, d'une part, et une présence insuffisante sur les marchés émergents, d'autre part, en orientant des primo-exportateurs vers les marchés émergents même si d'éclatantes réussites sont possibles. Il convient donc de préserver des moyens d'appui à l'export significatifs dans les grands marchés proches qui sont les plus faciles à aborder pour des primo-exportateurs.

Toutefois, même pour ces marchés proches, il apparaît que beaucoup d'entreprises manquent de ressources pour étudier les perspectives de leurs produits à l'export, le développement des ventes pouvant souvent relever de la responsabilité directe du chef d'entreprise lui-même qui a, pour répondre l'expression de plusieurs des personnes entendues par la mission, parfois « *la tête dans le guidon* » et qui ne peut donc prospecter efficacement des marchés extérieurs.

Or, en pratique, le réseau public d'appui à l'export ne va pas assez chercher ces entreprises pour les sensibiliser aux perspectives des marchés extérieurs. D'ailleurs, si l'évolution du nombre d'entreprises qui en sont les clientes mérite d'être saluée, elle ne traduit pas nécessairement une amélioration de l'action de sensibilisation des entreprises n'exportant pas encore ou ne le faisant qu'irrégulièrement, qui doivent être une cible prioritaire de l'action du réseau. Aucune donnée n'est malheureusement disponible quant aux contacts entre le dispositif public et ces entreprises.

D'une manière générale, le dispositif existant est probablement très bon pour répondre aux demandes mais il reste essentiellement réactif.

« *Nous avons trop tendance à considérer que ce sont les autres qui se privent en ne faisant pas appel à nous* » (chef de mission économique).

La grande faiblesse du dispositif est, en effet, sa faible capacité à faire remonter l'analyse des marchés à l'étranger vers les entreprises nationales susceptibles d'être intéressées mais ne le sollicitant pas. De fait, la mission a entendu, à plusieurs reprises, des responsables de missions économiques regretter, exemples concrets à l'appui, l'absence d'une structure efficace pour les mettre en contact avec des entreprises françaises actives sur un secteur d'activité présentant des perspectives particulières dans leur pays d'action.

En réalité, on pourrait dire que le dispositif public d'appui à l'export repose sur des tuyaux performants pour accompagner le développement international des entreprises mais qu'il manque de fait une pompe pour les alimenter. C'est donc d'abord sur le territoire national que sont situées les principales faiblesses du dispositif.

C.— DES RÉFORMES ORGANISATIONNELLES RÉCENTES QUI DOIVENT ÊTRE PROLONGÉES

Conscient des faiblesses actuelles de l'organisation de notre dispositif public d'appui à l'export, le Gouvernement a engagé récemment des réformes importantes tentant d'y remédier en s'appuyant principalement sur l'outil qu'est UBIFRANCE.

Il s'agit, d'une part, de rechercher de nouveaux interlocuteurs locaux à cet établissement public et, d'autre part, de renforcer le lien entre UBIFRANCE et les missions économiques qui en sont le relais à l'étranger.

À cette fin, une convention d'objectifs et de moyens, signée le 22 juin 2006, prévoit, en premier lieu, qu'UBIFRANCE doit s'appuyer, en régions, sur des partenaires agréés, qui peuvent être des agences régionales de développement ou des organismes consulaires, chargés de promouvoir, sur leur territoire d'intervention, les prestations d'UBIFRANCE et des missions économiques en contrepartie d'un intéressement financier.

Révélatrice de la faiblesse des DRCE, puisque les pouvoirs publics jugent nécessaires de compléter leur action (ou de pallier leur inaction...) par le recours à des intervenants concurrents, cette stipulation soulève une question de principe. Est-il normal qu'un organisme public (agence régionale) ou parapublic (organisme consulaire) dont la mission est d'aider les entreprises soit rémunéré par l'État pour commercialiser des prestations, au demeurant vendues à perte, ayant justement pour objet ces entreprises ? La diversité des intervenants conduit ici à des flux financiers dont la légitimité mériterait d'être mieux assuré.

En second lieu, la convention d'objectifs et de moyens vise à mieux articuler la relation UBIFRANCE/missions économiques en prévoyant que cet établissement public est chargé de « *piloter* » l'activité commerciale du réseau des missions économiques ainsi d'ailleurs que celle des directions régionales du commerce extérieur.

À cette fin, le contrat performance 2006-2008 du réseau international de la DGTPE prévoit que, dans les 30 principaux marchés, des « responsables commerciaux » seront désignés au sein des missions économiques et qu'une lettre de mission, cosignée par le directeur général d'Ubifrance, leur fixera des objectifs précis d'augmentation de leur activité.

Il s'agit d'une évolution logique du dispositif que salue la mission. Elle estime toutefois possible et souhaitable d'aller plus loin pour renforcer les liens organiques entre UBIFRANCE et les missions en particulier en termes de personnel. Si le directeur général d'UBIFRANCE est issu du réseau des missions économiques, il n'y a pas, de manière générale, de porosité des effectifs.

Par ailleurs, et bien que la décision de préserver l'existence des DRCE constitue une étape importante, ces réformes restent inabouties compte tenu de la forte contrainte budgétaire pesant sur les moyens de l'État.

L'évolution globale des moyens prévue par le contrat de performance 2006-2008 a été rappelée à l'occasion de la présentation du dispositif d'appui à l'export de l'État.

Il convient de noter que, sous cette contrainte globale, il est prévu de poursuivre le redéploiement géographique des moyens selon les orientations figurant dans le tableau ci-après :

Zone	Évolution du nombre d'emplois en équivalent temps plein (en %)
Afrique subsaharienne	- 10
Amérique Latine	- 8
ASEAN	- 8
Europe occidentale	- 6
Proche et Moyen Orient	- 6
Amérique du Nord	- 6
DRCE	Stabilité globale
Turquie	Stabilité globale
Maghreb	Stabilité globale
Europe centrale et Balkans	Stabilité globale
Japon et Corée du Sud	Stabilité globale
Océanie	Stabilité globale
Russie et CEI	+ 4
Inde et Asie du Sud	+ 9
Chine	+ 12

Source : contrat pluriannuel de performance du réseau international de la DGTPE 2006-2008

Comme on le voit, il n'est donc pas prévu d'effectifs nouveaux pour renforcer les DRCE.

En outre, l'un des axes définis comme prioritaire est de promouvoir l'attractivité du territoire français. A cette fin, il est prévu que le réseau des missions économiques devienne le relais privilégié du développement international de l'Agence française pour les investissements internationaux et qu'au cours de la période 2006-2008, au moins 25 emplois, dont le coût restera supporté par la DGTPE, soient placés sous l'autorité fonctionnelle de l'AFII dans les pays où elle estimera devoir développer sa présence.

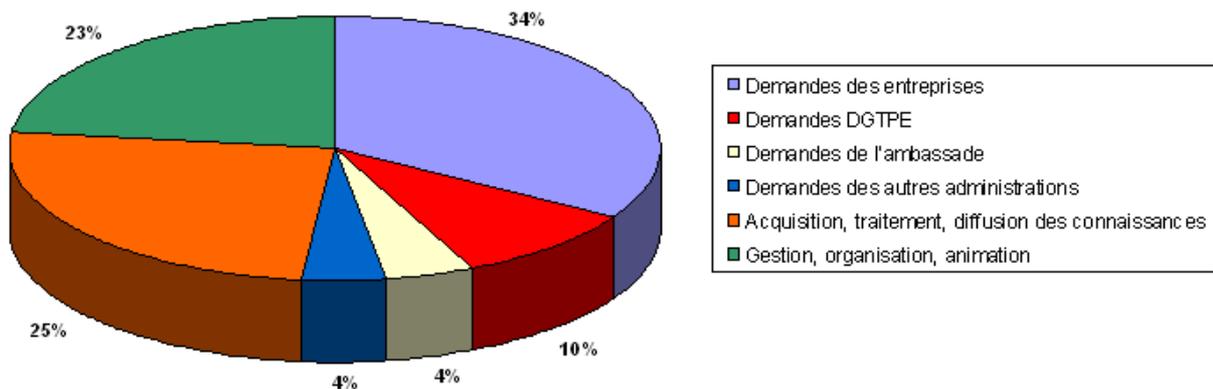
Le souhait de faire appuyer l'action de l'AFII par les missions économiques est compréhensible et semble de nature à dégager des synergies permettant de rationaliser les dépenses. Pour autant, il est regrettable que les moyens correspondants soient pris sur ceux du réseau au détriment de son action d'appui à l'export.

Enfin, un autre axe prioritaire est d'améliorer la capacité du réseau à contribuer aux analyses et aux réflexions du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Le contrat de performance indique, qu'à cet effet, « *une refonte des méthodes de travail de la DGTPE et du réseau a été engagée, pour (...) rationaliser le « plan de charge » du réseau* » afin notamment « *d'éviter les commandes inutiles et d'assurer la diffusion des travaux du réseau à l'ensemble des services intéressés* » pour « *restituer une capacité de réactivité au réseau pour renforcer sa participation aux réflexions de la DGTPE, et au-delà, sur les grandes questions d'actualité* » par « *la simplification des procédures de programmation et de reporting (qui libéreront du temps) et le rôle accru donné aux chefs des services économiques (...)* ».

La volonté ainsi avancée de libérer du temps en allégeant les procédures administratives et en évitant les commandes régaliennes inutiles est évidemment partagée par la mission.

Le poids actuel des activités autres que le soutien aux entreprises est, en effet, excessif. La DGTPE estime ainsi que la répartition globale de l'activité des agents de son réseau se répartit, en 2006, selon les proportions suivantes :



Source : DGTPE

Les activités opérationnelles, régaliennes d'une part (demandes de la DGTPE, demandes de l'ambassade et demandes des autres administrations) et commerciales de l'autre (demandes des entreprises), n'occupent donc que 52 % du temps des personnels, dont les deux tiers de l'activité opérationnelle concernent les tâches commerciales et un tiers, les missions régaliennes.

La DGTPE estime qu'après ventilation des activités transversales « acquisition, traitement et diffusion des connaissances » et « gestion, organisation et animation » au prorata des activités opérationnelles, l'activité consolidée du réseau se répartit globalement à 64 % pour l'activité d'appui aux entreprises et à 36 % pour l'activité régaliennne et fixe, comme objectif, de porter à 70 % en 2007 et à 75 % en 2008 la part du temps de ces personnels consacrée à l'activité d'appui aux entreprises, temps consacré aux activités transversales liées inclus.

La mission juge effectivement prioritaire de réduire le temps consacré aux activités transversales. Celles-ci incluent notamment la gestion du système de contrôle de la qualité des prestations et la constitution d'une base de données commerciales informatique unifiée dans le cadre desquels les agents sont notamment censés rédiger des comptes rendus de toutes leurs activités.

Ce système répond clairement à un objectif louable. Lorsqu'il fonctionne bien, il permet à l'ensemble du réseau de disposer d'une base de données d'une grande richesse permettant, par exemple, de prendre connaissance de l'ensemble des contacts avec le réseau d'une entreprise donnée. Cela permet également la constitution d'une sorte de mémoire collective permettant de pallier certains inconvénients d'un rythme de rotation des personnels rapide sur lequel la mission reviendra ci-après.

La volonté d'homogénéiser l'action des différentes missions et, plus généralement, d'assurer un contrôle efficace sur leur travail est également parfaitement compréhensible. Il est, en effet, évident que la gestion d'un réseau administratif à l'étranger est, par nature, difficile et qu'il convient d'éviter tant la constitution de baronnies locales sur lesquelles Paris ne peut rien qu'une gestion trop centralisée aboutissant, sur le terrain, à des contraintes bureaucratique excessives.

Sur ce plan, l'équilibre actuel reste toutefois perfectible car les procédures mises en place constituent une contrainte lourde, très consommatrice du temps des agents.

<p>« Faut-il être bien vu par Paris en passant son temps à remplir des fiches ou aider les entreprises sur le terrain ? » - un chef de mission économique.</p>
--

La mission salue donc la volonté de limiter la charge de travail liée aux tâches administratives que favorisera également le transfert au ministère des affaires étrangères des fonctions comptables de certaines missions économiques dans le cadre de la mise en place des services administratifs et financiers unifiés.

Tout en relevant la volonté d' « éviter les commandes inutiles », la mission s'interroge, en revanche, sur l'objectif de développer l'activité d'information de l'État. Les commandes publiques représentent, en effet, déjà une charge de travail importante pour les missions (en particulier pour leurs chefs) qui peut limiter les moyens disponibles pour l'appui aux entreprises.

Parce qu'un service administratif privilégie naturellement les commandes qui lui sont adressées par sa hiérarchie, structurellement, la première priorité d'une mission économique ne peut, en effet, pas être l'appui à l'export et, a fortiori, la recherche active d'entreprises françaises susceptibles d'exporter dans leur zone de compétences mais est nécessairement l'accomplissement des tâches ponctuellement confiées par l'administration centrale ou l'ambassadeur, soit, pour l'essentiel, un travail d'information économique.

Ce ne sont donc pas les missions elles-mêmes qui peuvent réguler la charge de travail qui leur est impartie au titre de leurs missions régaliennes. Il convient donc d'instituer une procédure efficace de filtrage des demandes en amont ce qui suppose, concrètement, de refuser de traiter certaines demandes. On imagine que cela n'est pas nécessairement facile au cas par cas de sorte qu'il apparaît nécessaire de définir des règles en la matière.

Deux pistes apparaissent envisageables à la mission. La première est d'assurer la transparence de ces commandes vis-à-vis du Parlement en en rendant compte exhaustivement chaque année à l'occasion de la discussion de la loi de finances. Il appartiendra aux rapporteurs spéciaux et aux rapporteurs pour avis compétents de veiller à exiger cette information et à assurer ensuite un contrôle de la pertinence des demandes formulées. Une seconde solution, plus radicale mais qui mériterait au moins d'être expérimentée, serait de facturer les prestations correspondantes aux services demandeurs et d'en prévoir, par exemple, le règlement au-delà d'une franchise annuelle correspondant au niveau acceptable d'activité régalienn.

Globalement, la mission estime, en outre, que l'effort de maîtrise de la dépense publique ne doit pas porter atteinte à l'efficacité du dispositif. Compte tenu de la nature des dépenses, dominée par les dépenses incompressibles de rémunération des fonctionnaires, l'effort a porté, d'une part, sur la réduction des moyens de fonctionnement et, d'autre part, sur la réduction du nombre de postes. Le risque est réel que cette logique budgétaire d'économie conduise à remettre en cause l'efficacité même de la dépense engagée en privant de moyens d'actions les personnels qui continuent d'être rémunérés.

Sur le terrain, de nombreux interlocuteurs ont ainsi estimé proche le point critique où les efforts d'économie leur rendraient impossible de continuer à exercer efficacement leur mission. Or, les sommes en jeu restent très modestes puisque l'action n° 7 « Développement international de l'économie française » du programme 134 « Développement des entreprises » ne mobilise, en crédits de paiement dans la loi de finances pour 2007, que 225 millions de crédits, dont 12,5 millions d'euros au titre de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII).

Par comparaison, UK Trade and Investment, l'organisme britannique exerçant des missions comparables à celles du réseau d'État français d'appui à l'export, dispose d'un budget de 420 millions d'euros tandis que l'ICE (Istituti

nazionale per il commercio estero) italien ou l'ICEX (Instituto espanol de comercio exterior) espagnol disposent de budgets comparables à celui du réseau français mais avec un périmètre d'activité plus réduit puisque ces organismes n'ont ni missions régaliennes, ni activité de recherche des investissements étrangers.

III.— LES PROPOSITIONS DE LA MISSION

La mission a relevé l'ampleur et l'intérêt des efforts de modernisation conduits par le ministère du commerce extérieur dans un contexte budgétaire très contraint.

Elle estime nécessaire de les prolonger, d'une part, par une réforme organisationnelle s'appuyant principalement sur UBIFRANCE et remédiant à la faiblesse structurelle de cet organisme en assurant sa présence sur le sol national, en régions, comme à l'étranger, et, d'autre part, par une série de réformes plus ponctuelles du dispositif public et de ses modes d'intervention.

En outre, et bien que la question excède le strict champ du présent rapport, la mission estime que la politique d'appui à l'export ne peut être conduite efficacement sans s'insérer dans une politique globale d'influence économique.

A.— CONFORTER LA PLACE CENTRALE D'UBIFRANCE DANS LE DISPOSITIF

Comme on l'a rappelé, la mission estime que l'objectif prioritaire du dispositif public d'appui à l'export doit être d'emmener à l'international de nouvelles entreprises. Cela suppose d'aller les sensibiliser sur le sol national.

À cette fin, il convient d'assurer une présence de l'État en régions liée au réseau international, avec des mouvements de personnel dans le sens amenant, en France, des « prospecteurs » connaissant l'international et, à l'étranger, des gens connaissant mieux l'offre française.

La décision de maintenir des DRCE, d'une part, et de renforcer le rôle d'UBIFRANCE en matière commerciale, y compris par le pilotage de l'action commerciale de certaines missions économiques, d'autre part, sont donc des mesures qui vont clairement dans le bon sens mais qu'il convient de prolonger.

La mission estime, en effet, que, dans la même logique, il convient d'aller vers un transfert de la compétence d'appui aux entreprises vers UBIFRANCE, devenant employeur des personnels exerçant, à titre principal, ces activités dans les missions économiques et doté de délégations régionales ou interrégionales se substituant aux actuelles DRCE.

Une réforme de ce type consoliderait l'existence d'un réseau d'État d'appui aux entreprises, reposant sur une chaîne complète partant des régions françaises et aboutissant aux marchés étrangers, sous la direction d'un organisme unique.

Elle favoriserait les échanges de personnel souhaitables entre l'activité sur le sol national et l'activité à l'étranger.

À moyens constants, elle permettrait, en outre, par la création de délégations interrégionales, mutualisant les moyens des actuelles DRCE, un premier renforcement de celles-ci et une amélioration de l'attractivité de leurs postes de direction. La mission estime qu'elle devrait toutefois également s'accompagner de moyens nouveaux permettant de les renforcer davantage.

B.— LES AUTRES RÉFORMES UTILES

La principale réforme proposée par la mission est donc de placer davantage encore UBIFRANCE au centre du dispositif et d'assurer une présence territoriale forte, en France, de cet établissement public. D'autres réformes, plus ponctuelles, paraissent toutefois également nécessaires.

1. S'agissant du réseau à l'étranger

a) La nécessaire coordination des différents intervenants français à l'étranger

Une meilleure coordination des différents intervenants français à l'étranger est manifestement nécessaire. Elle peut prendre la forme de locaux communs sur le modèle de ce qu'ont décidé les Italiens pour regrouper leurs différentes structures nationales ou régionales à l'étranger. Probablement difficile à imposer d'autorité, ce regroupement et plus généralement la coordination par l'État suppose que celui-ci dispose des moyens d'intervention lui permettant d'orienter les actions par des cofinancements.

b) Le développement des missions en France

Un autre élément apparaissant important à la mission est d'organiser plus régulièrement la venue en France des personnels affectés à l'étranger pour participer à l'action de prospection et d'information des entreprises. Cela reste aujourd'hui rare, en particulier pour les agents autres que le chef de mission. La mission a ainsi rencontré un adjoint au chef d'une mission économique qui n'était venu en France, à titre professionnel, qu'une fois en trois ans.

La mission estime que cette situation est regrettable car les agents en poste à l'étranger ont une crédibilité particulière pour venir présenter le pays où ils sont affectés qu'ils connaissent, par ailleurs, nécessairement bien.

Dans le même esprit, il convient de développer la participation des diplomates, et notamment des ambassadeurs, aux opérations de présentation de marchés étrangers en France.

Il convient, de même, de faire davantage venir en France des délégations de décideurs économiques étrangers, et particulièrement d'importateurs, par construction désireux de faire des affaires et connaissant bien leur marché national. Plus généralement, le soutien à la recherche par les étrangers de

fournisseurs français, qui relève de la responsabilité d'UBIFRANCE, doit être amélioré.

c) La gestion des personnels à l'étranger

La question des règles de gestion des personnels à l'étranger constitue un autre aspect important.

Le rythme des mouvements de personnel, avec, en général, une durée d'affectation à l'étranger de deux à trois ans, apparaît de manière générale trop rapide. Outre l'éventuelle barrière linguistique, l'adaptation à un nouveau pays et la constitution d'un réseau de contacts essentiel à l'efficacité de l'action prend, en effet, probablement plus d'un an. Si l'on considère que les derniers mois d'une affectation sont, en pratique, largement dominés par la préparation du retour, on peut estimer qu'une affectation de trois ans laisse, en définitive, une année et demie de temps utile dans un poste...

La prise en compte dans les affectations des attentes des personnels et de leurs profils individuels est, en outre, insuffisante. La mission a, en particulier, été extrêmement surprise par le départ, contre sa volonté, d'un agent pourtant en fin de carrière d'un pays dans lequel il disposait d'un réseau de contacts exceptionnel. Le président Patrick Ollier a d'ailleurs indiqué avoir également été témoin d'un autre cas similaire.

S'agissant des personnels, une certaine diversification des profils est sans doute opportune et il serait notamment souhaitable de développer les échanges entre le personnel du réseau et les entreprises, échanges qui existent aujourd'hui mais souvent de manière univoque (recrutement par des entreprises d'anciens agents du réseau, notamment d'anciens volontaires internationaux en administration) et qu'il conviendrait de développer pour assurer un mouvement en sens inverse. De ce point de vue également, l'accroissement du rôle d'UBIFRANCE, établissement public industriel et commercial dont les personnels sont donc sous un statut de droit privé, offre des opportunités.

La question des conditions d'emploi des agents de droit local (ADL) mérite également une attention particulière. Ces agents sont beaucoup moins coûteux que les personnels français expatriés. Les écarts de rémunération sont d'ailleurs excessifs, d'autant que des ADL peuvent être des ressortissants français recrutés localement, et ne semblent pas de nature à améliorer la cohésion des équipes.

Surtout, le moindre coût des ADL conduit à organiser de manière systématique leur substitution aux agents expatriés français. Le contrat de performance du réseau international de la DGTPE prévoit d'ailleurs explicitement de mettre l'accent « *pour l'activité de service aux entreprises, sur le recrutement d'agents de droit local en substitution des expatriés.* » Confier des responsabilités importantes à des ADL, à la condition qu'ils soient correctement rémunérés, ne pose pas de difficultés particulières dans la plupart des pays. On pourrait même

parfaitement envisager, par exemple dans un pays européen, que l'adjoint du chef de mission responsable de l'activité de service aux entreprises soit un ADL ressortissant du pays d'implantation de la mission.

Il convient toutefois de préserver une certaine souplesse sur ce point et de ne pas généraliser de manière systématiquement le recours aux ADL pour les fonctions de support. Les missions économiques gèrent aussi des dossiers politiquement et économiquement sensibles, y compris, dans certains cas, des dossiers liés aux questions de défense. Dans ce contexte, il n'est probablement pas opportun, par exemple, de confier systématiquement les fonctions de secrétariat, y compris le secrétariat du chef du poste, à un ressortissant étranger. La logique strictement budgétaire doit donc être adaptée aux spécificités locales.

La mission estime également nécessaire de réfléchir à des formules d'intéressement des personnels aux résultats de leur action. Elle est toutefois consciente de l'extrême difficulté de la définition de critères satisfaisants et du risque d'effets pervers qui aboutirait à remettre en cause l'avantage que constitue le caractère non lucratif de l'action des missions.

La question du renouvellement des cadres du réseau de la DGTPE mérite également d'être posée. Selon les informations transmises à la mission par la DGTPE, 61,5 % des fonctionnaires du réseau ont, en effet, 45 ans ou plus et seuls 13,4 % ont moins de 35 ans.

Leur renouvellement apparaît aujourd'hui particulièrement problématique compte tenu du faible volume des recrutements de fonctionnaires, du manque de perspectives de carrière pour les ADL et des contraintes juridiques pesant sur les carrières des agents contractuels.

On sait, en effet, que dans le souci, au demeurant légitime, de résorber la précarité dans la fonction publique, l'article 4 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, dans sa rédaction issue de la loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique, limite à six ans la durée maximale des contrats à durée déterminée des contractuels de l'État.

La mission a ainsi rencontré de nombreux agents contractuels terminant un second contrat de trois ans et auxquels, souvent à leur grand regret, leurs chefs ne peuvent offrir d'autres perspectives que des concours de titularisation ouverts pour de très faibles nombres de postes. Là encore, l'intérêt de transférer à UBIFRANCE, dont la gestion des personnels peut être plus souple, les agents en charge de l'appui aux entreprises apparaît.

d) Le rôle des chancelleries

Enfin, une dernière question importante s'agissant du réseau à l'étranger est celle de l'articulation des rôles entre les chancelleries et les missions

économiques et, plus généralement, celle de l'action en matière économique des services diplomatiques.

Bien que les missions économiques soient placées sous l'autorité des ambassadeurs, les relations entre leurs chefs et les ambassadeurs ne sont pas toujours les meilleures. En outre, l'intérêt des ambassadeurs pour les questions économiques est inégal.

Ce constat a conduit certains interlocuteurs de la mission, et, en particulier, le président Patrick Ollier, à envisager de transférer du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie au ministère des affaires étrangères la compétence en matière de commerce extérieur afin de « commercialiser » notre diplomatie. Il s'agit d'ailleurs d'un modèle qui fonctionne bien à l'étranger, par exemple en Italie ou au Royaume-Uni. Une telle réforme supposerait toutefois une véritable dynamique politique pour éviter d'aboutir à l'effet inverse du résultat recherché.

En accord avec le président Patrick Ollier, la mission estime donc préférable de privilégier, au moins dans un premier temps, une solution intermédiaire consistant, d'une part, à décloisonner les carrières diplomatiques et celles effectuées au sein du réseau international du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et, d'autre part, à conforter la culture économique des ambassadeurs. Elle estime donc souhaitable d'envisager la nomination en qualité d'ambassadeur d'agents issus du réseau international du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et, s'agissant des ambassadeurs issus des corps du ministère des affaires étrangères, de veiller à ce qu'ils aient une expérience économique. Une mobilité obligatoire soit dans une entreprise privée soit dans un organisme d'appui à l'export, y compris le réseau des missions économiques, pourrait ainsi être instituée préalablement à l'accès aux grades les plus élevés.

2. En France

La première priorité, pour la mission, est d'accroître l'action de sensibilisation des entreprises aux potentialités de l'export sur le territoire national. Outre l'indispensable renforcement du réseau de l'État, il apparaît donc souhaitable d'impliquer dans cette tâche de nouveaux réseaux en contact avec nos entreprises sur le sol national.

M. François Loos, lorsqu'il était ministre délégué au commerce extérieur, avait engagé cette action en concluant, le 24 mars 2004, une charte de partenariat, dite « Charte d'accompagnement à l'export », avec le groupe Banque populaire dans le cadre de laquelle il a été prévu que celui-ci commercialise les prestations d'appui à l'export du dispositif public, en application d'une convention de partenariat commercial avec UBIFRANCE.

Des dispositifs similaires pourraient être conclus avec d'autres acteurs. Les experts-comptables, qui ont une relation privilégiée avec les PME,

constituent, à cet égard, un réseau intéressant. De même, les écoles de commerce, souvent très insérées dans le tissu économique local, peuvent également constituer des relais utiles.

Par ailleurs, de nombreux interlocuteurs ont souligné à la mission la nécessité de mieux accompagner les entreprises ayant participé à des missions collectives à l'étranger après celles-ci. Manifestement, là encore, le dispositif pêche toutefois par la faiblesse des moyens disponibles sur le territoire national.

La question des foires et salons en France mérite également une attention particulière. Outre les importantes retombées économiques directes de l'organisation de ces événements en France, ils constituent, en effet, une vitrine internationale pour nos entreprises accessible plus facilement qu'un événement similaire à l'étranger.

Notre collègue, M. Jean-Paul Charié, a récemment rendu à la Commission des affaires économiques un rapport d'information exhaustif sur la question ⁽¹⁾ qui souligne l'importance de l'enjeu. M. Léon Bertrand, ministre délégué au tourisme, et Mme Christine Lagarde, ministre déléguée au commerce extérieur, ont présenté, le 20 décembre 2006, au conseil des ministres une communication relative au renforcement de la compétitivité de la filière des foires, salons et congrès et ont engagé une concertation avec l'ensemble des acteurs de la filière autour d'un plan d'action identifiant des mesures pour renforcer la compétitivité et l'attractivité de la France dans ce secteur. Le bilan de cette concertation doit être présenté prochainement.

3. S'agissant des autres dispositifs d'appui

Il existe aujourd'hui un assez large consensus autour que l'idée qu'il existe suffisamment de dispositifs financiers d'appui au développement international des PME et que la priorité doit être, avant tout, de les faire connaître, ce qui renvoie, à nouveau, à la question du renforcement des moyens consacrés à l'information des entreprises.

C.— LE SOUTIEN À L'EXPORT DOIT S'INTÉGRER DANS UNE POLITIQUE D'ENSEMBLE D'INFLUENCE ÉCONOMIQUE

Préoccupation majeure du président Patrick Ollier, la nécessité de développer une politique d'ensemble d'influence économique est fortement mise en avant par les communautés d'affaire françaises dans de nombreux pays.

De nombreux interlocuteurs soulignent la très insuffisante valorisation commerciale des liens culturels, en particulier dans l'espace francophone, ainsi

(1) *Rapport d'information n° 2826 sur le développement en France des foires, salons et congrès, présenté par M. Jean-Paul Charié au nom de la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, janvier 2006.*

que la nécessité de mieux exploiter la sympathie que suscite notre pays et notamment sa politique étrangère dans de nombreuses régions du monde.

Notre pays manque d'une véritable politique d'influence et, sur ce plan, l'une des lacunes les plus marquantes concerne la formation en France des étrangers.

L'accueil en France des étudiants étrangers a été étudié récemment par nos collègues sénateurs Mme Monique Cerisier-Ben Guiga et M. Jacques Blanc ⁽¹⁾. Outre les enjeux politiques et culturels qu'elle recouvre, la formation des étudiants étrangers constitue incontestablement un enjeu économique majeur.

Or, comme nos collègues sénateurs le rappellent, *« notre pays a pris conscience, dans les années 1997-1998, de la lente érosion du nombre d'étudiants étrangers accueillis en France, au cours de la décennie précédente. Il était tombé à 150 000. Le gouvernement de Lionel Jospin a alors mis en place une politique d'accueil active qui a permis de relever ce nombre à près de 250 000 par an, niveau à peine supérieur à celui de 1985. La France a donc restauré sa capacité d'accueil d'étudiants étrangers mais, comme la mobilité étudiante internationale s'est beaucoup développée au cours de ces vingt années, la part relative de la France a baissé. Notre pays n'accueille que 9 % des étudiants faisant leurs études supérieures en dehors de leur pays, ce qui le place loin derrière les États-Unis (30 %) mais également derrière le Royaume-Uni (14 %), l'Allemagne (12 %) et depuis peu derrière l'Australie (10 %). »*

Outre le problème majeur de la délivrance des visas, sur lequel la mission reviendra ci-après, cette situation s'explique par les lacunes de l'organisation actuelle de l'accueil des étudiants étrangers en France dénoncées par un véritable réquisitoire de nos collègues sénateurs.

Tout en relevant les bonnes pratiques de quelques établissements exemplaires (notamment les universités de technologie de Troyes, Compiègne et Belfort-Montbéliard), ceux-ci soulignent ainsi *« le parcours du combattant d'un étudiant étranger souhaitant s'inscrire à une université française »*, la médiocrité de l'information préalable (*« on peut essayer de dresser la liste des principales faiblesses : l'absence d'orientation en ligne (...), la quasi-absence de description en anglais des formations proposées, la quasi-absence de lien avec des formations prélinguistiques adaptées, les grandes difficultés à suivre la procédure de candidature et notamment la quasi-absence de dépôt de candidature en ligne, les délais de réponse et la faible réactivité des universités aux candidatures étudiantes, qui sont très peu compétitifs par rapport à ceux de nos concurrents »*), des problèmes pratiques s'agissant du premier accueil (*« dans la plupart des cas, à l'exception de quelques établissements qui font des efforts remarquables, les étudiants « débarquent » seuls dans l'aéroport (ou la gare) d'un pays totalement*

(1) Rapport d'information n° 446 (2004-2005) de Mme Monique CERISIER-BEN GUIGA et M. Jacques BLANC, fait au nom de la commission des affaires étrangères, déposé le 30 juin 2005.

inconnu, sans personne pour les accueillir »), de la gestion des formalités administratives (« les étudiants étrangers se trouvent seuls face aux démarches à effectuer auprès de l'administration préfectorale pour obtenir leur titre de séjour. Les photographies qui paraissent régulièrement en début d'année scolaire dans les journaux régionaux et montrant les files d'attente devant les préfectures démontrent à quel point cette question est mal prise en charge et ne fait pas honneur à notre administration. ») et surtout du logement (« d'une façon générale, les logements proposés sont exigus, en assez mauvais état, sans équipement sanitaire et sans connexion internet »).

Nos collègues sénateurs soulignent également deux points.

Le premier est le fait que, paradoxalement, « *la quasi-gratuité des cursus suivis dans les universités françaises n'est pas un facteur puissant d'attractivité pour des étudiants originaires de pays (Asie, Amérique Latine) où la qualité d'une université se mesure, entre autres, à son coût* ». Nos collègues constatent ainsi que « *les étudiants chinois et indiens choisissent peu la France et optent pour des universités payantes, aux États-Unis, en Australie, en Grande-Bretagne, qui leur offrent un accueil et un suivi universitaire. Ils préfèrent payer pour être accueillis, logés, pour bénéficier d'un suivi qui leur assure la réussite plutôt que d'être abandonnés à eux-mêmes comme ils le sont trop souvent en France* » et estiment que « *sans pour autant adopter une conception mercantile des études supérieures, la France attirerait plus d'étudiants de valeur si elle leur assurait les services qu'ils sont prêts à payer* ».

Le second concerne la question de la langue d'enseignement à propos de laquelle nos collègues regrettent l'extrême rareté des formations en anglais. Cette observation rejoint une préoccupation soulignée par plusieurs interlocuteurs de la mission : en dispensant presque exclusivement des formations en français et en exigeant conséquemment parfois, préalablement, à la venue des étudiants étrangers qu'ils maîtrisent le français, notre pays limite considérablement le vivier des étudiants qu'il peut accueillir, en particulier dans les disciplines scientifiques et techniques dans la mesure où les étudiants francophones sont surreprésentés dans les filières littéraires. On notera, à l'inverse, le grand succès des cursus organisés en anglais en Allemagne. En outre, des formations dispensées en anglais, à la condition d'être accompagnées par un enseignement parallèle du français, seraient manifestement de nature à accroître la diffusion internationale de notre langue.

Il faut également regretter que, même pour les étudiants étrangers effectivement accueillis, aucun suivi systématique ne soit organisé pour veiller à ce qu'ils conservent un lien avec notre pays. Seules des initiatives individuelles locales sont menées par des responsables de mission économique ou des diplomates pour essayer de recenser et d'animer des réseaux d'anciens étudiants en France.

En outre, il convient de souligner que, compte tenu de la rareté des moyens disponibles pour l'octroi de bourses, le ministère des affaires étrangères tend, de manière compréhensible, à privilégier autant que faire se peut des étudiants de haut niveau. Or, dans une perspective de développement de nos exportations, il convient de ne pas négliger l'accueil des cadres intermédiaires et des techniciens supérieurs dont les analyses peuvent être déterminantes dans la sélection de produits.

Enfin, on notera qu'une alternative intéressante à la formation en France d'étrangers est l'organisation à l'étranger de formations françaises. A cet égard, il convient de saluer l'action exemplaire de la chambre de commerce et d'industrie de Paris qui compte, à l'étranger, quatre établissements de formation commerciale (l'école supérieure algérienne des affaires, créée le 13 juillet 2004 par un accord intergouvernemental, un programme franco-russe de management à Moscou, créé en 1990, l'école supérieure des affaires de Beyrouth, créée en 1996, et le centre franco-vietnamien de formation à la gestion d'Hanoï et Ho Chi Minh-Ville, créé en 1992), une école d'ingénieurs (à Pretoria) et un établissement de formation culinaire (à Tokyo).

La dernière question que la mission juge nécessaire d'aborder concerne la question de la délivrance des visas, qui affecte l'accueil des étudiants étrangers en France mais qui concerne également la venue sur notre sol de responsables économiques étrangers.

Dans les pays visités par la mission dont les ressortissants sont soumis à l'obligation d'obtention d'un visa préalablement à leur venue en France, de très nombreux interlocuteurs ont souligné les grandes difficultés posées par la question des visas pour la venue en France de leurs partenaires commerciaux ou de leurs salariés.

L'accueil parfois indigne fait aux demandeurs est un premier élément dont les conséquences sur l'image de notre pays sont dévastatrices.

La longueur des délais de délivrance et le caractère parfois absurde de certains refus constituent un second problème. S'il est bien évident que la délivrance des visas est soumise à des contraintes particulières et qu'il convient de préserver la préoccupation de lutte contre l'immigration clandestine, il semble toutefois que beaucoup de difficultés ne résultent pas tant de la conciliation nécessairement difficile d'objectifs pour partie contradictoires mais bien des modalités administratives de gestion des services de visas.

En particulier, des diplomates ont souligné à la mission, à diverses reprises, l'absurdité des règles encadrant le nombre d'emplois qui interdisent le renforcement des effectifs des services des visas dans des postes, où compte tenu de la demande et du niveau des frais de dossiers perçus, le recrutement d'agents supplémentaires générerait, en fait, des recettes nettes. En outre, naturellement, ce

recrutement diminuerait les délais d'attente et permettrait d'améliorer les conditions dans lesquelles sont reçus les demandeurs.

Enfin, même les conditions de l'accueil des ressortissants étrangers munis de visas dans les aéroports par les services de police sont parfois regrettables. Un exemple évoqué à la mission en Chine mérite d'être rapporté. Il s'agit de l'état-major d'une importante compagnie aérienne chinoise, retenu à l'aéroport de Paris faute de billet d'avion de retour alors que cette délégation venait prendre réception d'un Airbus à Toulouse...

CONCLUSION

Les travaux de la mission d'information font apparaître plusieurs enseignements.

En premier lieu, le principal enjeu pour l'amélioration du dispositif public d'appui à l'export se situe, à l'évidence, en France et concerne le renforcement de l'information des PME. Si la situation du commerce extérieur peut être analysée au regard de nombreux paramètres, il n'en reste pas moins que beaucoup d'exportations ne se font pas pour la simple raison que des entreprises qui pourraient vendre à l'étranger ne le font pas, voire n'essaient pas de le faire. Un enjeu majeur est donc de sensibiliser aux potentialités de l'export les dirigeants d'entreprises qui n'exportent pas. Pour l'État, cette mission est celle d'UBIFRANCE qui manque manifestement de relais territoriaux pour la conduire. Cette faiblesse n'est pas et ne peut pas être compensée partout par l'action sur notre sol des autres acteurs que l'État.

En second lieu, trois constats peuvent être faits s'agissant de l'action publique de soutien à l'export conduite à l'étranger :

– cette action fait intervenir, sur certains marchés, de nombreux acteurs. Les deniers publics, qu'ils transitent par le budget de l'État ou celui d'une collectivité territoriale ou d'un organisme consulaire, ne sont certainement pas utilisés de manière optimale quand plus de dix organismes publics français entretiennent une représentation dans une capitale étrangère dont l'appui aux entreprises exportatrices fait partie des missions. Une coordination plus étroite est sans aucun doute nécessaire ;

– la diversité des tâches des missions économiques, à la fois au service de l'État et des entreprises, n'est pas de nature à garantir le dynamisme de leur action proprement commerciale, qui est néanmoins souvent réel. Une distinction plus nette de l'activité proprement commerciale des services de l'État à l'étranger pourrait donc être de nature à en améliorer l'exercice ;

– la grande variété des situations locales, et, en particulier, le poids inégal des pouvoirs publics dans l'activité économique et la diversité des offres locales des prestataires privés de services aux entreprises, commande de ne pas organiser partout de manière identique le dispositif d'appui à l'export.

S'agissant du réseau de l'État, les trois principales réformes nécessaires apparaissent donc être :

– le renforcement, sur le territoire national et au niveau déconcentré, de la capacité d'action de l'État en matière d'appui à l'export,

– une plus grande autonomie de l’activité proprement commerciale des services de l’État à l’étranger,

– un rôle renforcé de coordination des différents acteurs publics et parapublics de l’appui à l’export.

Les deux premières de ces réformes pourraient être traduites dans le cadre de l’organisation institutionnelle actuelle, d’une part, en rétablissant selon des modalités nouvelles des services similaires à ceux des directions régionales du commerce extérieur et, d’autre part, en réorganisant les missions économiques à l’étranger. On aboutirait alors à une simple réorganisation des services du ministère de l’économie, des finances et de l’industrie. La logique nous semble toutefois commander d’aller plus loin dans les évolutions institutionnelles.

Compte tenu de la création d’UBIFRANCE et des missions attribuées à cet établissement public, il apparaît, en effet, préférable de renforcer les compétences de cet organisme. UBIFRANCE a notamment pour mission « *de contribuer à la détection des entreprises potentiellement exportatrices et à la sensibilisation de leurs dirigeants, en particulier parmi les petites et moyennes entreprises* ». Il nous semble que l’exercice efficace de cette mission suppose une présence sur le terrain en France permettant d’être au contact des PME et de les démarcher. Il nous apparaît donc clairement souhaitable de mettre en place, au sein d’UBIFRANCE, des délégations régionales ou interrégionales organisant, en lien avec les acteurs locaux, la détection des PME potentiellement exportatrices et leur sensibilisation aux marchés extérieurs.

S’agissant des services à l’étranger, deux éléments doivent être conciliés.

En premier lieu, il y a manifestement de fortes synergies entre le soutien aux entreprises françaises à l’étranger et la détection, en France, de nouveaux exportateurs. La connaissance des marchés étrangers est, en effet, bien évidemment nécessaire à la détection de potentialités pour des entreprises françaises. Cette connaissance peut être indirecte et, dans une large mesure, l’est inévitablement (aucun individu ne peut prétendre à une connaissance personnelle approfondie de l’ensemble des marchés de la planète). Elle repose donc nécessairement sur l’appui des personnels en poste à l’étranger.

Il nous semble que des liens organiques entre ces personnels et ceux maintenus en France sont de nature à améliorer l’efficacité globale du système d’autant qu’ils faciliteraient des échanges de personnels et, conséquemment, la crédibilité des effectifs présents en France vis-à-vis des entreprises qu’ils sont susceptibles de démarcher.

Il y aurait donc un intérêt à ce qu’UBIFRANCE dispose de personnels à l’étranger. Dans la mesure où le renforcement global des équipes commerciales à l’étranger n’apparaît pas prioritaire, cela impliquerait donc un transfert de personnel des missions économiques, donc du ministère de l’économie, des finances et de l’industrie, vers UBIFRANCE.

Pour autant, et en second lieu, il ne serait pas pertinent que ces personnels soient indépendants des missions économiques. La mise en place à l'étranger de personnels dépendant directement d'UBIFRANCE n'est, tout d'abord, envisageable que dans les missions économiques dont la taille permet l'affectation à temps plein d'une part de leur effectif aux seules missions commerciales ce qui n'est pas le cas partout.

En outre, et surtout, tant pour des raisons budgétaires que de cohérence de l'action publique à l'étranger, il apparaît souhaitable de maintenir ces personnels sous l'autorité du chef de la mission économique. On notera d'ailleurs que dans les missions économiques d'une taille suffisante, l'affectation prioritaire de certains personnels aux missions commerciales est déjà, en pratique, la règle, l'un des adjoints du chef de la mission se spécialisant plus particulièrement dans l'action commerciale. En outre, comme on l'a rappelé, le pilotage par UBIFRANCE de l'activité commerciale de certaines missions est désormais prévu.

Ce qui apparaît envisageable serait donc de prolonger ces réformes en prévoyant, au moins au sein des missions d'une taille suffisante et en tenant compte des spécificités locales, le transfert des personnels concernés à UBIFRANCE soit, en pratique, la présence auprès du chef de la mission d'un adjoint agent d'UBIFRANCE organisant, sous son autorité et en lien avec UBIFRANCE, le service commercial.

S'agissant de la coordination entre les différents intervenants publics et parapublics, une remise à plat du système, qui est, au premier abord, intellectuellement séduisante, ne semble toutefois pas envisageable, puisque la diversité des intervenants dans ce secteur n'y est que le reflet de notre organisation institutionnelle actuelle, ni même probablement souhaitable dans la mesure où chacun des acteurs publics actuels de l'appui à l'export peut toucher une population spécifique d'entreprises et que le principal enjeu aujourd'hui semble précisément d'apporter une assistance efficace à un plus grand nombre d'entreprises. Pour autant, il est clair qu'une meilleure coordination est souhaitable.

Il appartient à l'État de l'assurer et le principal levier dont il peut disposer à cet égard est le financement des actions de promotion. Il convient donc de renforcer les moyens d'intervention de l'État dans ce domaine. Le développement de la mutualisation des moyens sous la forme, par exemple, de locaux communs doit naturellement également être encouragé.

En complément de ces réformes répondant à des problèmes de structure, diverses autres adaptations, relevant essentiellement de la gestion administrative des services de l'État, semblent opportunes.

Il convient également de garantir une meilleure prise en compte des questions économiques par les chancelleries. À cette fin, il apparaît notamment

souhaitable de veiller à ce que les diplomates accédant aux grades les plus élevés aient une expérience de la vie économique en instituant une obligation de mobilité en entreprise ou dans un organisme d'appui aux entreprises.

Enfin, on ne peut dissocier la question de l'appui à l'export de la question plus générale de la politique d'influence de notre pays ce qui suppose notamment un effort beaucoup plus important en matière d'accueil des étudiants étrangers en France et une évolution profonde des conditions de délivrance des visas de séjour sur notre territoire.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 14 février 2007, la Commission a entendu Mme Christine Lagarde, ministre déléguée au commerce extérieur et a procédé à l'examen du **rapport de la mission d'information sur le dispositif public d'appui à l'export** présenté par MM. Jean Gaubert, président, et Alain Cousin, rapporteur.

Le président Patrick Ollier a rappelé qu'il avait personnellement souhaité la création d'une mission d'information sur le dispositif public d'appui à l'export. Revenant sur les raisons qui l'avaient poussé à prendre cette initiative, il a évoqué le très fort sentiment d'« attente de France » qu'il a pu percevoir au cours de ses nombreux déplacements à l'étranger et les nombreux dysfonctionnements tant des services administratifs destinés à soutenir l'export des entreprises françaises que des services diplomatiques eux-mêmes. Les Anglo-Saxons conduisent une diplomatie servant leurs intérêts économiques, ce n'est hélas pas le cas de la France.

M. Jean Gaubert, président de la mission d'information, a rappelé que celle-ci avait procédé à plusieurs dizaines d'auditions à Paris et s'était rendue sur le terrain, en France aussi bien qu'à l'étranger, et a remercié les services placés sous l'autorité de Mme Christine Lagarde pour l'aide précieuse apportée.

Les membres de la mission ont eu l'occasion de rencontrer aussi bien des acteurs de terrain – comme des responsables export de petites entreprises, ou de jeunes volontaires internationaux en administration (VIA) des missions économiques – que des interlocuteurs éminents, à commencer par la ministre déléguée elle-même, ainsi que des ambassadeurs et des chefs de mission économique à l'étranger. La mission a ainsi pu enrichir son analyse d'une rare diversité de points de vue.

Le rapport de la mission est un travail collectif et son président partage pleinement les conclusions du rapporteur, M. Alain Cousin.

Le déficit commercial de la France n'a cessé de se creuser ces dernières années. Les explications les plus souvent avancées, en particulier le cours élevé de l'euro et le renchérissement de la facture énergétique, ne sont pas suffisantes.

Il est frappant de constater à quel point les performances du commerce extérieur de la France se sont dégradées par rapport à celles de l'Allemagne ou de l'Italie, pourtant soumis aux mêmes contraintes macroéconomiques. Comme le rappelle un récent rapport du Conseil d'analyse économique, hors énergie, on observe, entre 2000 et 2005, une multiplication par 2,5 de l'excédent commercial de l'Allemagne, un doublement de l'excédent commercial de l'Italie, mais une stabilité à un faible niveau de celui de la France.

Pour autant, ce constat, qui nourrit parfois des jugements fort négatifs sur l'action des entreprises françaises vis-à-vis des marchés extérieurs, voire sur le soutien public qui leur est apporté, néglige le fait que l'économie française n'a pas les mêmes spécialisations géographique et sectorielle que l'économie allemande, que les entrepreneurs français n'ont pas la même culture, la même propension à coopérer, ni le même intérêt pour les questions internationales que leurs homologues italiens ou allemands et que la structure du tissu productif n'est pas non plus le même.

C'est ainsi que, dans le secteur manufacturier, les entreprises de moins de 10 salariés représentent 66 % des PME allemandes, mais 84 % des PME françaises. Une PME française compte tout au plus quelques dizaines de salariés, quand une PME allemande typique en emploie plusieurs centaines. Il s'ensuit une différence considérable en termes de moyens pour l'export et le résultat est que 4 % des PME françaises exportent contre 11 % des PME allemandes. L'organisation de l'appareil productif français souffre donc d'un handicap structurel, dont il faut tenir compte dans la mise en place du dispositif public d'appui à l'export.

Il existe, aux côtés du réseau de l'État, de nombreux autres intervenants publics, parapublics ou privés. Il peut s'agir des fédérations professionnelles, d'organisations interprofessionnelles, comme le MEDEF, d'organismes consulaires, d'organismes publics ou parapublics spécialisés, comme la Sopexa, ou encore d'agences de développement économique liées aux collectivités locales et notamment aux régions. Certains de ces intervenants, en particulier des agences régionales telles que Bretagne International ou l'ERAI en Rhône-Alpes, sont très dynamiques, d'autres, notamment la plupart des fédérations professionnelles et beaucoup de chambres de commerce et d'industrie, le sont moins.

En tout état de cause, ces organismes ne sauraient se substituer à l'action de l'État. Ils peuvent, en revanche, utilement la compléter sous réserve d'une coordination efficace.

Pour toutes ces raisons, un réseau étatique est nécessaire et doit être préservé, notamment à l'étranger, quitte à adapter le champ de son intervention à l'offre locale privée de services.

Globalement, l'aide apportée aux entreprises est de grande qualité, comme en témoignent les enquêtes de satisfaction menées par la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE). De surcroît, les dispositifs d'appui sont très incitatifs, et généralement bien adaptés aux besoins des PME – en particulier le système des volontaires internationaux en entreprise (VIE), l'assurance prospection et le crédit d'impôt export. Grâce à l'initiative de la ministre déléguée, ils ont par ailleurs été améliorés et complétés dans le cadre du programme « Cap export ».

En revanche, il est nécessaire de faire un effort supplémentaire pour inciter de nouvelles entreprises à exporter et l'articulation actuelle du réseau de l'État, qui repose sur les missions économiques à l'étranger, les directions régionales du commerce extérieur, sur le sol national, et l'établissement public national Ubifrance, est à cet égard défailante.

Les missions économiques sont globalement efficaces, même si leur fonctionnement mérite d'être réformé. Il leur arrive ainsi d'être sollicitées à tort et à travers par les ministères. La mise en place du réseau Internet et intranet conduit les ministères à interroger désormais, non plus quelques missions économiques, mais l'ensemble de celles-ci, dont les activités se trouvent dès lors perturbées par un afflux de demandes qui ne sont pas toujours d'un grand intérêt.

La durée moyenne d'affectation, qui est de trois ans, pose également problème, la première année étant un temps d'adaptation et la troisième étant largement consacrée à la recherche d'un autre poste. Sauf pour le cas de pays très difficiles, comme l'Iran, il serait souhaitable de prolonger la durée d'affectation.

En tout état de cause, ces missions sont, par définition, géographiquement bien éloignées des entreprises qui n'exportent pas.

Ubifrance, qui a pour mission de sensibiliser les entreprises à l'exportation, agit sur le plan national, notamment grâce à une importante politique d'information. Cet organisme, issu de la fusion de diverses structures – fusion qui a donné lieu à un plan social – a traversé une période difficile, et a pour faiblesse structurelle de n'être présent ni à l'étranger, ni en régions.

Enfin, les directions régionales du commerce extérieur (DRCE) sont le maillon faible du dispositif. Leur survie même a été incertaine pendant deux ans, puisqu'un transfert aux régions était envisagé dans le cadre de la décentralisation. La mission est défavorable à ce projet, qui a heureusement été abandonné. Compte tenu, en effet, de la diversité des moyens des régions et de la taille pas toujours pertinente de la maille régionale du point de vue de l'export, il est nécessaire de préserver une présence territoriale de l'État.

Reste que les personnels n'ont pas su, pendant toute cette période, de quoi leur avenir serait fait, ce qui n'a pas contribué à leur motivation, non plus que la politique de gestion des ressources humaines, les mutations en DRCE, assorties d'une forte perte de rémunération, apparaissant souvent comme des sanctions ou des préretraites.

Enfin, les moyens de ces structures sont totalement insuffisants au regard des enjeux. Ainsi, la DRCE de Bretagne compte cinq personnes – un directeur, un attaché régional, une secrétaire, un comptable et un agent technique. Dans cette région où sont implantés quelque 130 000 établissements du secteur marchand, l'État n'a donc en tout et pour tout que deux agents pour sensibiliser les entreprises à l'export.

L'organisation actuelle du réseau de l'État est donc encore perfectible.

La ministre déléguée a engagé une réforme importante tendant à consolider le rôle d'Ubifrance et à corriger ses faiblesses structurelles. Ainsi, Ubifrance sera désormais chargé de « piloter » l'activité commerciale du réseau des missions économiques ainsi d'ailleurs que celle des DRCE. Il faut saluer cette évolution, qui doit cependant aller plus loin encore.

Par ailleurs, il est prévu qu'Ubifrance s'appuie, en région, sur des partenaires agréés, chargés de promouvoir, sur leur territoire d'intervention, ses prestations et celles des missions économiques, en contrepartie d'un intéressement financier. Il s'agit donc de compenser la faiblesse des DRCE en faisant appel à d'autres réseaux.

Ce choix s'inscrit dans un cadre budgétaire très contraint. Les effectifs globaux du réseau de la DGTPE ont en effet fortement diminué, et il est prévu de poursuivre ce mouvement par une réduction supplémentaire de 6 % de l'effectif entre 2006 et 2008.

La mission, si elle comprend la politique menée dans un contexte budgétaire contraint, estime toutefois proche le point de rupture, où des économies supplémentaires compromettraient l'efficacité même des dépenses restantes. Il est donc indispensable de consentir un effort budgétaire particulier, notamment pour renforcer la présence territoriale de l'État.

Il est à noter de surcroît que les montants sont modestes : hors Agence française pour les investissements internationaux (AFII), les moyens de l'État consacrés au réseau de la DGTPE ne s'élèvent qu'à 212 millions d'euros. Au regard de l'enjeu économique que représente le développement international des entreprises françaises, il n'est donc pas excessif d'envisager un modeste effort supplémentaire, qui serait bénéfique à la mise en œuvre des réformes proposées.

Le président Patrick Ollier a précisé, s'agissant des dysfonctionnements précédemment évoqués, qu'il mettait en cause, non des acteurs particuliers, mais le système dans sa globalité, ainsi qu'une pratique administrative totalement inadaptée aux réalités économiques.

M. Alain Cousin, rapporteur, a rappelé que l'objectif prioritaire devait être d'amener à l'international de nouvelles entreprises, ce qui supposait de les sensibiliser sur le sol national. Si le souci d'accroître la présence française sur les marchés les plus dynamiques est partagé, il n'est pas certain qu'il soit possible, avec les mêmes instruments, de poursuivre simultanément ces deux objectifs.

Pour rechercher de nouveaux exportateurs, il faut faire en sorte que la présence de l'État en régions soit liée au réseau international.

Dans la logique du renforcement du rôle d'Ubifrance, il convient de favoriser un transfert de la compétence d'appui aux entreprises vers

l'établissement public. Celui-ci deviendrait ainsi employeur des personnels, exercerait à titre principal des activités commerciales dans les missions économiques et serait par ailleurs doté de délégations régionales ou interrégionales se substituant aux actuelles DRCE.

Une réforme de ce type consoliderait l'existence d'un réseau d'État de soutien aux entreprises, reposant sur une chaîne complète partant des régions françaises et aboutissant aux marchés étrangers, sous la direction d'un organisme unique. Elle favoriserait de surcroît les échanges de personnel entre l'activité sur le sol national et l'activité à l'étranger. Elle permettrait enfin, grâce à la souplesse de gestion d'Ubifrance, de régler un certain nombre de difficultés liées à la gestion des personnels.

Il ne paraît pas nécessaire, en revanche, de faire substantiellement évoluer les dispositifs financiers, déjà récemment améliorés. Ce qui est prioritaire, c'est plutôt d'améliorer l'information des entreprises à leur sujet.

S'agissant de la gestion des personnels, il est clair qu'une durée d'affectation des fonctionnaires à l'étranger de deux ou trois ans est trop courte pour leur permettre d'exercer efficacement leurs tâches. La prise en compte, pour les affectations, des attentes des personnels et de leurs profils individuels, est par ailleurs insuffisante. La mission a ainsi été surprise par le départ d'un agent, en fin de carrière et contre sa volonté, d'un pays dans lequel il disposait d'un réseau de contacts exceptionnel.

Le président Patrick Ollier a évoqué à ce propos le cas d'une personne en fonction dans un pays du Moyen-Orient, parlant la langue du pays, marié dans le pays, mais qu'on a muté en Suède alors qu'il ne connaissait pas le suédois !

Le **rapporteur** a estimé qu'il serait opportun d'employer dans le réseau, à l'étranger mais surtout en France, des personnels issus du monde de l'entreprise. À cet égard, l'accroissement du rôle d'Ubifrance, établissement public industriel et commercial dont les personnels ont un statut de droit privé, offre des opportunités.

La question des conditions d'emploi des agents de droit local (ADL) mérite également une attention particulière. Les écarts de rémunération entre ces agents et les personnels français expatriés sont excessifs et nuisent à la cohésion des équipes, surtout lorsque les ADL sont des Français recrutés sur place. De surcroît, le moindre coût des ADL conduit à les substituer systématiquement aux agents expatriés français. Si donner des responsabilités importantes à des ADL, à la condition qu'ils soient correctement rémunérés, ne pose pas de difficulté particulière dans la plupart des pays, il n'est probablement pas opportun de confier systématiquement les fonctions de secrétariat à un ressortissant étranger, car les missions économiques gèrent aussi des dossiers sensibles, en particulier des dossiers liés aux questions de défense.

Il est par ailleurs nécessaire de réfléchir à des formules d'intéressement des personnels aux résultats de leur action, même s'il est difficile de définir des critères satisfaisants et si le risque d'effets pervers n'est pas négligeable. Pourquoi, par exemple, ne pas imaginer un management par objectifs avec un système de primes ?

La question du renouvellement des cadres du réseau de la DGTPE doit également être posée. Plus de 60 % des fonctionnaires du réseau ont quarante-cinq ans ou plus, et seuls 13,4 % ont moins de trente-cinq ans. Par ailleurs, les contraintes juridiques pesant sur les carrières des agents contractuels, pour lesquels la durée maximale des contrats à durée déterminée est limitée à six ans, posent problème. Nombreux sont ainsi les agents contractuels qui terminent un second contrat de trois ans et auxquels leurs chefs ne peuvent offrir d'autre perspective que des concours de titularisation, où les places sont rares. Là encore, transférer à Ubifrance les agents en charge de l'appui aux entreprises serait intéressant.

Il est enfin impératif d'alléger les contraintes bureaucratiques imposées aux personnels des missions économiques et de lutter contre les commandes régaliennes inutiles. Le contrat de performance de la DGTPE le prévoit, et il convient d'être très vigilant sur ce point. Les personnels des missions économiques ne consacrent qu'un tiers de leur temps à l'appui aux entreprises, ce qui est insuffisant.

Un autre sujet important est celui de la coordination de la pluralité des intervenants du commerce extérieur. Certaines situations sont aberrantes, comme celle des grandes villes chinoises où coexistent une dizaine de représentations d'organismes français agissant en matière de soutien à l'exportation. Une meilleure coordination s'impose, par exemple grâce à des locaux communs, comme font les Italiens. Cela suppose toutefois que l'État dispose des moyens d'intervention lui permettant d'orienter les actions par des cofinancements.

Il est par ailleurs important d'organiser plus régulièrement la venue en France des personnels affectés à l'étranger pour participer à l'action de prospection et d'information des entreprises. Cela reste aujourd'hui trop rare, comme en témoigne le cas d'un adjoint au chef d'une mission économique, qui n'était venu en France à titre professionnel qu'une fois en trois ans.

De même, il conviendrait de faire venir en France davantage de délégations de décideurs étrangers, et particulièrement d'importateurs. Plus généralement, le soutien à la recherche par les étrangers de fournisseurs français, qui relève de la responsabilité d'Ubifrance, doit être amélioré.

La première priorité reste d'accroître l'action de sensibilisation des entreprises aux potentialités de l'export sur le territoire national. Outre l'indispensable renforcement du réseau de l'État, il apparaît souhaitable d'impliquer dans cette tâche de nouveaux réseaux.

M. François Loos, lorsqu'il était ministre délégué au commerce extérieur, avait engagé cette action avec le groupe Banque Populaire. Des dispositifs similaires pourraient être mis en place avec d'autres acteurs. Les experts comptables, qui ont une relation privilégiée avec les PME constituent, à cet égard, un réseau intéressant. De même, les écoles de commerce, souvent très insérées dans le tissu économique local, peuvent représenter des relais utiles.

La question des foires et salons en France mérite aussi d'être posée. M. Jean Paul Charié a remis récemment un rapport très complet à ce sujet, auquel les ministres délégués au tourisme et au commerce extérieur ont consacré en décembre 2006 une communication au Conseil des ministres. Où en est ce dossier ?

Enfin, deux questions, qui sortent du strict champ de compétence de la ministre déléguée, doivent être abordées.

La première est celle de l'action, en matière économique, des services diplomatiques et de l'articulation des rôles entre chancelleries et missions économiques. Ces dernières sont placées sous l'autorité des ambassadeurs, mais les relations ne sont pas toujours excellentes, et l'intérêt des ambassadeurs pour les questions économiques est inégal. Des réformes structurelles majeures seraient envisageables, mais il conviendrait dans un premier temps de décloisonner les carrières diplomatiques et celles effectuées au sein du réseau international du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. S'il est souhaitable de pouvoir nommer en qualité d'ambassadeurs des agents issus du réseau international du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, il serait également judicieux que les ambassadeurs issus des corps du ministère des affaires étrangères aient une expérience économique. Une mobilité, soit dans une entreprise privée, soit dans un organisme d'appui à l'export, pourrait ainsi être imposée préalablement à l'accès aux grades les plus élevés.

Le second point est l'absence, en France, d'une véritable politique d'influence économique, celle-ci passant notamment par l'accueil des étudiants étrangers. Il y a aujourd'hui plus d'étudiants étrangers en Australie, pays de 20 millions d'habitants, qu'en France. Il y a moitié plus d'étudiants étrangers au Royaume-Uni qu'en France, et un tiers de plus en Allemagne qu'en France. La commission des affaires étrangères du Sénat a récemment dressé, dans un rapport, un véritable réquisitoire contre l'absence de politique française en la matière. Il s'agit d'un enjeu considérable, car un ingénieur formé en France en connaîtra les normes, les produits, les entreprises, et sera, potentiellement, une tête de pont pour l'exportation. Il ne faut pas hésiter à remettre en cause quelques tabous, comme la quasi-gratuité des formations, qui n'est paradoxalement pas un facteur d'attractivité, et l'extrême rareté des formations dispensées en anglais. Il est également regrettable qu'aucun suivi systématique ne soit organisé pour veiller à ce que les étudiants étrangers conservent, après leur départ, un lien avec la France.

L'organisation de formations françaises à l'étranger représente une alternative intéressante à la formation en France d'étrangers. À cet égard, il convient de saluer l'action exemplaire de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris.

Autre élément d'importance : les conditions de délivrance des visas, qui affectent la venue des étudiants étrangers, mais également celle des responsables économiques étrangers. L'accueil parfois indigne réservé aux demandeurs, la longueur des délais de délivrance, la motivation absurde de certains refus, sont désastreux pour l'image de la France. Si la lutte contre l'immigration clandestine est une préoccupation légitime, il semble toutefois que beaucoup de difficultés résultent des modalités administratives de gestion des services des visas, et en particulier de règles tatillonnes s'opposant au renforcement des effectifs dans certains postes où, compte tenu du nombre de demandes et du montant des frais de dossiers perçus, il serait pourtant générateur de des recettes nettes.

Enfin, les conditions d'accueil dans les aéroports des ressortissants étrangers munis de visas par les services de police sont parfois regrettables. De hauts cadres d'une importante compagnie aérienne chinoise ont ainsi été retenus à l'aéroport de Paris faute de billet de retour, alors qu'ils étaient venus pour réceptionner, à Toulouse, un Airbus avec lequel ils devaient repartir en Chine !

Le rapporteur a conclu son propos en insistant sur la nécessité d'impliquer davantage de TPE et PME françaises dans l'exportation, en mobilisant en amont des « voltigeurs » du réseau d'Ubifrance.

M. François Brottes a remercié le président et le rapporteur de la mission pour la qualité de leur travail. Nombreux sont ceux qui, comme Mme Laurence Parisot, présidente du MEDEF, estiment que la France, en matière de commerce extérieur, a pris du retard, mais cela ne date pas d'hier. La compétence des responsables, et notamment de la ministre déléguée, n'est pas en cause, mais il faut trouver les moyens les plus appropriés pour inciter les entreprises à exporter davantage. Au-delà de la difficulté de l'apprentissage des langues existe bel et bien, en effet, un problème culturel.

La politique actuelle des visas est aberrante. Rares sont les députés élus dans des villes universitaires qui n'ont pas été saisis du cas d'un étudiant ayant des difficultés à obtenir le titre de séjour nécessaire pour achever ses études en France. Ni l'absence de réponse, ni une réponse négative à la motivation incompréhensible, ne sont admissibles – et ce sans parler de la qualité de l'accueil. Ne peut-on envisager d'associer le ministère du commerce extérieur à la définition de la politique des visas ?

Il y a par ailleurs quelques problèmes de cohérence dans l'attelage formé par les chambres de commerce, les conseils régionaux et l'État. C'est d'autant plus regrettable que l'exportation est affaire de réseaux, de relations, de bonne

compréhension des marchés, ce qui requiert du temps, de la durée et de la cohérence.

Il faut donc saluer, à cet égard, la proposition d'imposer à ceux qui représentent la France dans les missions économiques à l'étranger de venir plus régulièrement sur notre sol pour donner aux entreprises françaises l'envie d'exporter. Quelques consultants ont certes ouvert des cabinets d'avocats ou de conseil juridique à l'export, mais ils suscitent la méfiance car on les soupçonne de vouloir gagner de l'argent plutôt que de vouloir conquérir des marchés. Par ailleurs, la France ne mise pas suffisamment sur la jeunesse. Beaucoup de jeunes auraient envie d'aller passer quelques années à l'étranger, mais ils se heurtent à de nombreux obstacles. Or, un jeune qui peut se prévaloir d'une expérience de cette nature trouvera plus facilement du travail à son retour, et se sera constitué, en outre, un début de réseau.

En résumé, il faut faire preuve de davantage de volontarisme.

M. Jacques Bobe a souligné l'intérêt et l'actualité du rapport de la mission, et l'unanimité qui s'est dégagée en son sein. Les outils techniques existent, tant en ce qui concerne les assurances que les dispositifs financiers ou les procédures. Ce n'est pas davantage un problème de compétence particulière, mais bel et bien une question de structure, d'animation, et probablement de formation.

Les réseaux de soutien sont trop faibles, aussi bien en régions qu'à l'étranger. Il convient de renforcer les échelons de proximité et de leur donner une plus grande cohérence, grâce à une forte coordination de l'État. Si les entreprises, en particulier les petites, hésitent à exporter, c'est par appréhension plutôt que par manque d'envie ; elles ont besoin d'interlocuteurs qu'elles connaissent.

Les réseaux bancaires, ces vingt dernières années, ont fortement évolué dans le domaine de l'exportation, et ont accompli un travail intéressant, mais sans lien, hélas, avec les structures de l'État ni les chambres de commerce et d'industrie. Leur implication, en outre, est inégale sur l'ensemble du territoire.

Il faudrait enfin que l'ensemble du corps diplomatique à l'étranger prenne conscience des enjeux économiques. Il serait salutaire, à cet égard, de nommer à des postes de haut rang, y compris à des postes d'ambassadeurs, des personnes ayant eu une formation et un parcours dans le domaine économique, comme le propose la mission.

Mme Christine Lagarde, ministre déléguée au commerce extérieur, a commenté, en introduction, la situation du commerce extérieur français, dont les résultats viennent d'être publiés.

Le montant des exportations a été, en 2006, de 387 milliards d'euros, soit une progression de 8,6 % par rapport à 2005, la plus forte depuis 2000. Le montant des importations a été de 416 milliards, soit une progression de 9,8 %. Le montant du déficit est donc de 29 milliards d'euros, soit 7 milliards de plus qu'en

2005 – mais moins que l’augmentation de la facture pétrolière entre 2005 et 2006. Ainsi, hors aggravation de la facture pétrolière, la tendance est à la réduction du déficit.

À titre de comparaison, le déficit commercial de l’Italie était, en 2006, de 25 milliards d’euros ; celui du Royaume-Uni, de 80 milliards d’euros ; celui des États-Unis, de 760 milliards de dollars. En revanche, l’excédent commercial de la Chine était de 130 milliards d’euros et celui de l’Allemagne de 162 milliards.

L’accroissement de 8,6 % des exportations françaises se répartit de façon assez égale entre tous les secteurs d’activité, hormis l’industrie automobile et ses sous-traitants qui rencontrent des difficultés. Pour la première fois depuis trois ans, on observe un redémarrage très net des industries agro-alimentaires, en progression de 6,7 %. Il est également à signaler que l’exportation des vins et spiritueux français représente plus que celle de 300 rames de TGV, celle des parfums et cosmétiques plus que 250 Airbus. Les exportations françaises ne reposent donc pas uniquement sur Airbus et le TGV, mais aussi sur les parfums, les vins et alcools, les produits pharmaceutiques, et même les machines-outils, dont les ventes progressent davantage que la moyenne.

Les exportateurs français ont bénéficié de la bonne croissance du commerce mondial et, surtout, de la reprise de la croissance dans l’Union européenne. Les exportations vers l’Union européenne représentent 64 % de l’ensemble et ont connu une progression de 8,1 %. Les exportations vers les pays émergents ont progressé par ailleurs de façon satisfaisante : de 40 % vers la Chine, de 42 % vers la Russie, de 32 % vers l’Inde et de 19 % vers l’Amérique latine. C’est un mouvement qu’il faut absolument encourager. Un certain nombre de « primo-exportateurs », souvent bien conseillés par les missions économiques, commencent en effet par la Chine et la Russie.

À noter que les exportations de matériel militaire ne représentent aujourd’hui que 1 % de la totalité des exportations françaises. C’est un marché assez étroit et cloisonné.

Vers les États-Unis et le Japon, les exportations ont également connu une légère reprise, progressant respectivement de 5,6 et 5,3 %. Ce ne sont pas des taux de croissance très élevés, mais ils portent sur des volumes très importants, et il y a donc tout lieu de s’en féliciter.

Les importations françaises s’élèvent à 416 milliards d’euros. À elles seules, les importations pétrolières représentent 47 milliards, en augmentation de 19 % par rapport à 2005. C’est le poste qui progresse le plus.

Parmi les dispositifs qui mériteraient d’être renforcés figure le soutien aux volontaires internationaux en entreprise (VIE). Aujourd’hui, 4 500 VIE sont en poste à l’étranger, soit une augmentation de plus de 28 % par rapport à l’année dernière. Il faut trouver davantage d’entreprises pour employer ces jeunes, car les candidats sont nombreux, et peuvent être à la fois un aiguillon à l’exportation et

un bain de jouvence pour les entreprises. Ils deviendront des citoyens du monde dans leur vie professionnelle, au service de la France et des entreprises françaises.

Le crédit export a vu son champ d'application élargi, notamment en y faisant entrer les rémunérations des VIE. Toutefois, seules 301 entreprises en ont bénéficié en 2006 et le coût de cette mesure n'est que de 4,5 millions d'euros, ce qui est dérisoire.

Par ailleurs, 260 opérations de labellisation ont été menées sous l'autorité d'Ubifrance ; il s'agit d'un cofinancement de participation à des expositions, salons, visites d'acheteurs, à hauteur de 3,5 millions d'euros.

Enfin, certains produits d'assurance ont été soit améliorés, soit développés, soit mis sur le marché par l'intermédiaire de la COFACE. Le crédit de préfinancement, en particulier, est destiné à inciter les banques à financer les exportations. La garantie de prospection COFACE verra son montant relevé à destination de pays pilotes identifiés comme susceptibles d'encourager nos exportations : la Russie, la Chine, l'Inde, les États-Unis, le Japon et l'Allemagne qui est notre premier client et premier fournisseur.

En termes de moyens, l'action du ministère s'est orientée autour de deux thèmes. Le premier est la réforme des missions économiques, qui ont vu leurs effectifs redéployés de façon à recentrer leur activité sur le service rendu aux entreprises, les tâches dites régaliennes passant au second plan. Le second est la mise en réseau d'Ubifrance et de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII), en liaison, sur le territoire français avec les organismes consulaires, les directions régionales du commerce extérieur, les conseillers du commerce extérieur ainsi que les divers organismes régionaux et trois grands réseaux bancaires.

M. Christophe Lecourtier, secrétaire général de la direction générale du Trésor et de la politique économique, a complété l'intervention de la ministre s'agissant des orientations données aux réformes organisationnelles.

Une première priorité est de professionnaliser le réseau à l'étranger. Lorsqu'une PME s'adresse à une mission économique, elle est en droit d'attendre un service précis et compétent, pas seulement un commentaire général macroéconomique sur le pays considéré.

Il faut ensuite, les moyens budgétaires étant de plus en plus rares, jouer la coopération avec le réseau du ministère des affaires étrangères, la coopération et la complémentarité avec les chambres de commerce et d'autres agences, en particulier l'AFII qui avait quelque peu tendance, ces dernières années, à faire cavalier seul.

Le mot d'ordre qui a guidé la réforme engagée depuis deux ans est « Faire mieux avec moins ». Il s'agit donc de mieux allouer les moyens, tant humains que financiers, en fonction des priorités. Mais la difficulté, comme souvent dans

l'action publique, est de déterminer ces priorités. Ainsi, 25 pays prioritaires et 5 pays pilotes, particulièrement prioritaires, ont été identifiés et les effectifs des missions économiques dans ces pays sont renforcés par redéploiement des effectifs des missions économiques de pays non prioritaires, notamment en Afrique ou en Amérique latine.

Ce n'est pas à l'administration centrale de dire à des hommes ou à des femmes qui se démènent au quotidien sur le terrain s'ils doivent mettre l'accent sur le vin, sur parfums ou les locomotives. Il existe pour cela un établissement public dont c'est la raison sociale, et qui a été restructuré en 2004. A été mis en place graduellement depuis deux ans, un réseau de correspondants d'Ubifrance dans les missions économiques chargés de répondre d'une série d'engagements et d'objectifs chiffrés pour le marché en question. Ces objectifs, naturellement, sont différenciés selon les pays. C'est ainsi qu'aux États-Unis, Ubifrance a assigné aux équipes une augmentation de 20 % par an du chiffre d'affaires des entreprises du réseau et que les pays pilotes font encore mieux que les autres pour atteindre les objectifs fixés.

Mais ce n'est qu'une première étape, et une action corrective forte était indispensable dans deux directions.

En France, la ministre déléguée a décidé de réorganiser les DRCE, dont les effectifs ont été accrus de 10 % au cours des derniers mois. Une nouvelle feuille de route leur a été donnée, et être nommé dans une DRCE n'est plus considéré comme une punition.

Cela dit, il va de soi que l'efficacité du dispositif repose sur la motivation des agents. Les mutations jugées intempestives peuvent parfois s'expliquer et il peut être nécessaire, après un certain temps et au vu de son action, de déplacer un agent, même s'il ne le souhaite pas toujours.

La rémunération au mérite, déjà appliquée aux agents de droit local aux États-Unis qui peuvent ainsi bénéficier d'un vrai treizième mois, est en vigueur depuis le 1er janvier à Hongkong, au Canada, en Inde, au Japon et en Allemagne, soit 20 % des ADL. Ce n'est plus une expérimentation, cela devient une politique.

Il appartient désormais à l'autorité politique de décider s'il faut aller plus loin pour suivre certaines des préconisations du rapport de la mission d'information dans le sens d'un rapprochement plus étroit avec Ubifrance, non dans une logique de délestage mais dans afin de donner à ces agents des perspectives qu'ils ne pourront pas avoir dans l'administration de l'État.

Cela doit se faire en bonne intelligence avec les agents. Chose assez rare dans l'administration française, les équipes sont plurinationales : le réseau emploie ainsi 1 000 Français et 1 000 ADL de plus de 50 nationalités différentes, ce qui constitue une grande richesse, d'autant que les agents de droit local sont de plus en plus souvent des cadres et des ingénieurs de haut niveau.

Depuis un mois, tous les agents sont associés à une réflexion sur l'avenir du réseau, à partir de quatre questions principales.

Qu'a-t-on besoin de faire pour l'État ? Sans doute y a-t-il trop de papiers et de notes, et convient-il de se recentrer sur l'essentiel.

Comment mieux travailler avec le ministère des affaires étrangères ? Au 1er janvier ont été mis en place des services comptables unifiés dans 58 pays et la gestion est appelée à devenir de plus en plus commune. Sans doute est-il possible d'aller plus loin, notamment par des échanges au cours de la carrière des agents, ce qui apaiserait certaines querelles microcholines.

Comment donner davantage d'autonomie aux équipes commerciales en relation avec Ubifrance, sujet central des préconisations du rapport de la mission d'information ?

Comment, enfin, faire en sorte que la différenciation croissante entre les tâches commerciales et régaliennes ne conduise pas à un divorce ? Comment organiser de manière intelligente et non hiérarchique une coopération entre ces deux aspects au sein des équipes ?

M. Yves Coussain, président, a noté la convergence entre ces propos et les recommandations du rapport de la mission.

Mme Christine Lagarde, ministre déléguée au commerce extérieur, a souligné que le mouvement engagé par la DGTPE devait être poursuivi dans la mesure où il est de nature à motiver les personnels. Il faut favoriser la professionnalisation à tous les degrés, en concertation avec les agents concernés.

L'exportation est l'affaire de tous, et tous les ministères devraient s'en préoccuper comme le Premier ministre l'a rappelé, ce matin, en Conseil des ministres. Pour l'éducation nationale, il s'agit d'encourager la pratique massive et quotidienne d'une, de deux, voire de trois langues étrangères – à commencer par l'anglais – et d'ouvrir les établissements à des enseignements en langue étrangère.

Il convient par ailleurs de réfléchir à des réformes fiscales, à des réformes du droit du travail, pour accroître la réactivité des entreprises, et notamment des PME, face à des commandes soudaines ou à des besoins en rapide évolution. Il faut aussi faciliter l'accès au capital des PME qui en ont besoin pour se lancer dans l'exportation, comme le permettra notamment le dispositif France Investissement.

L'effort de solidarité entre les entreprises reste insuffisant. Il est regrettable que la subvention aux groupements d'entreprises, d'un montant pourtant non négligeable – 20 000 euros – ne connaisse qu'un succès mitigé puisque seuls 35 groupements ont été constitués depuis un an. Est-ce un problème culturel, ou simplement un problème de guichets ? Quoi qu'il en soit, il faudra

poursuivre sur le chemin de la simplicité, de l'efficacité, de la lisibilité et de la souplesse.

M. Jean Launay a observé que certaines directions régionales – du commerce extérieur comme du tourisme, qui concourent tous deux aux mêmes objectifs – étaient assez peu dynamiques. Qu'est-il prévu pour promouvoir le tourisme en France, notamment dans les pays pilotes ? Existe-t-il des coopérations entre les deux ministères ?

M. Jean-Marie Binetruy, après avoir félicité les membres de la mission pour leur excellent rapport, a insisté sur la nécessité de renforcer la compétitivité des entreprises sur les marchés internationaux. Le coût de la main-d'œuvre, qu'évoquait hier, devant la Commission, Mme Laurence Parisot, en est un élément important.

Élu d'une circonscription limitrophe de la Suisse, il est bien placé pour savoir que certaines entreprises françaises, qui jusqu'à présent exportaient vers ce pays, y localisent désormais l'essentiel de leur activité et ne sont même plus présentes sur le territoire français. Ce devrait être un sujet de préoccupation pour tous les ministères, et il y aurait notamment beaucoup à faire en matière de fiscalité et de droit du travail.

M. Jean Gaubert, président de la mission d'information, a rappelé que la mission d'information avait veillé à se garder des simplifications hâtives. Réduire le coût de la main-d'œuvre n'est pas la panacée : il est plus élevé en Allemagne qu'en France, et pourtant le commerce extérieur allemand est très excédentaire. L'une des raisons à cela, qui n'a pas été mentionnée dans le rapport, est que le solde commercial dépend aussi des importations et que les consommateurs allemands privilégient davantage que les consommateurs français leurs productions nationales.

S'agissant des visas, la directrice du service des visas du consulat de France à Bogota a indiqué, en 2006, que, si elle avait sept agents au lieu de trois, elle pourrait délivrer chaque année 15 000 visas touristiques de plus par an à des Colombiens désirant venir en France. Mais comme, en octobre, elle ne pouvait délivrer des visas que pour la mi-février, les agences de tourisme ne lui adressaient plus de clients. Il ne s'agit pourtant pas de faire venir des travailleurs clandestins, mais des Colombiens aisés voulant passer quinze jours de vacances en France. Il faudrait faire preuve de plus de discernement dans l'application des directives. L'ambassadeur lui-même a fait observer que l'embauche de personnel supplémentaire rapporterait plus qu'elle ne coûterait, grâce aux frais de dossier perçus à l'occasion de la délivrance des visas.

M. Daniel Fidelin a regretté que l'information fournie aux entreprises qui souhaitent exporter soit insuffisante, voire inexistante. Les DRCE sont bien le maillon faible du dispositif. Il faudrait s'appuyer sur un véritable réseau de proximité, en liaison notamment avec les chambres de commerce et d'industrie.

Mme Christine Lagarde, ministre déléguée au commerce extérieur, a apporté les éléments de réponse suivants :

– chaque fois que possible, ont été réunis sous un même toit, à l'étranger comme à Paris, Ubifrance et l'AFII, laquelle avait eu en effet tendance à faire cavalier seul par le passé. De même, il serait souhaitable que missions économiques et représentants de la Sopexa, de la Maison de la France ou de Promosalons, par exemple, se regroupent, le cas échéant dans les mêmes locaux : ils seraient ainsi d'autant plus efficaces ;

– l'excellent rapport de M. Jean-Paul Charié sur les foires, salons et congrès a montré que Paris était en butte, en Europe, à la concurrence non seulement de Milan, de Barcelone et de Munich, mais aussi de villes d'Europe de l'Est. C'est pourquoi le Premier ministre a demandé aux ministres délégués au tourisme et au commerce extérieur de réunir les acteurs du tourisme, du commerce extérieur, des foires, salons et congrès, afin de suggérer des améliorations possibles.

– s'étant rendue en Suisse pour vanter aux entreprises helvétiques l'attractivité du territoire français, elle a pu observer que, dans ce pays, le régime fiscal et la grande souplesse de l'organisation du travail séduisaient nombre d'investisseurs, notamment français, et en a conclu qu'il fallait commencer par regarder ce qui se passe chez soi avant d'inciter les entreprises à se hasarder à l'extérieur ; la bataille du commerce extérieur se gagne à l'intérieur ;

– sans doute certaines DRCE devraient-elles être invitées à faire preuve de plus d'initiative et de dynamisme ;

– enfin, l'attention portée à la balance du commerce extérieur, qui retrace les mouvements des produits à travers les frontières, ne doit pas occulter l'importance de la balance des paiements courants, qui inclut les exportations et importations de services. Si, aujourd'hui, les premières s'élèvent à quelque 91 milliards d'euros, dépassant les secondes de 4 milliards environ, cet excédent est en diminution constante depuis quelques années. Or, du fait que les résultats du commerce extérieur, publiés par l'administration des douanes, sont connus dix ou quinze jours avant la balance des paiements courants, tenue par la Banque de France, ces exportations et importations de services, qui représentent tout de même un quart de l'ensemble, font malheureusement l'objet de très peu de commentaires.

La Commission a décidé, en application de l'article 145 du Règlement, le dépôt du rapport d'information en vue de sa publication.