

La diplomatie économique : une priorité politique pour le prochain quinquennat ?

Synthèse

Abdeldjellil Bouzidi
*Coordonnateur du pôle
économie, Terra Nova*

Antoine Hardy
*Responsable des
publications, Terra Nova*

20 juin 2017

Dans un contexte marqué au niveau national par le passage sous contrôle étranger de plusieurs fleurons français, un déficit commercial record et la recomposition du capitalisme mondial, la diplomatie économique est plus que jamais un outil stratégique.

Son impact est fonction du contexte géopolitique, de la complexité du pays et des secteurs et produits qui mobilisent son intervention. Au-delà de l'appui aux exportations françaises, ce levier sert également à attirer des investissements en France. Cette note propose une lecture du dispositif actuel de la diplomatie économique. Son objectif est de forger de nouveaux outils pour rendre la diplomatie économique plus efficace, et d'en construire la vision politique. Quatre propositions prioritaires aux niveaux tant institutionnels qu'opérationnels se dessinent.

1. Confier la responsabilité de la diplomatie économique française à un seul Ministère et réduire/rationaliser les instances multiples du dispositif.
2. Créer une cellule de soutien à Paris dédiée aux investisseurs étrangers de long terme et dirigée par un ambassadeur.
3. Mettre en place un baromètre de mesure de la solidarité intra filière pour identifier les grandes entreprises travaillant le mieux avec les PME et TPE de leurs filières et faire dépendre l'appui financier de l'Etat à la capacité des grandes entreprises à entraîner les PME/TPE.
4. Mettre en place des indicateurs et statistiques publics de l'efficacité du dispositif de la diplomatie économique. Le nombre de projets, d'entreprises - et l'augmentation de leur chiffre d'affaires à l'international - et de pays pour lesquels l'intervention de la diplomatie économique française a été décisive devrait être mesuré puis communiqué.

INTRODUCTION - LA DIPLOMATIE ECONOMIQUE, NOUVELLE JEUNESSE D'UNE NOTION ANCIENNE ?

La diplomatie économique dans le temps long

« Le Quai d'Orsay doit être aussi, à travers toutes ses tâches, la maison des entreprises ». C'est en ces termes que l'ancien ministre des Affaires étrangères Laurent Fabius clôturait des Rencontres Quai d'Orsay entreprises, en avril 2013. Mais cette volonté ainsi affichée rompait-elle avec des pratiques plus anciennes ou s'inscrivait-elle dans la continuité de l'action diplomatique française ?

La notion de diplomatie économique aura en tout cas été un marqueur fort au Quai d'Orsay lors du quinquennat de François Hollande. C'est au cours de la 20ème Conférence des ambassadeurs en 2012 que la création d'une direction dédiée aux entreprises et aux affaires économiques a été annoncée. Son objectif : soutenir les entreprises françaises à l'international et attirer les investissements étrangers en France, en lien avec l'objectif de redressement des comptes publics (la diplomatie économique « consiste à mobiliser le réseau diplomatique français, son influence et ses outils au service des intérêts économiques français »¹).

Les relations entre diplomatie et commerce sont pourtant plus anciennes. Elles se sont d'abord incarnées dans les négociations d'accords douaniers et les relations bilatérales entre Etats². Et c'est au lendemain de la Première Guerre mondiale que le commerce extérieur apparaît comme un intérêt vital dans un contexte de montée en puissance des Etats-Unis, de reconstruction du continent européen, et des réparations associées au règlement du conflit.

Après la Seconde Guerre mondiale, le multilatéralisme dans les relations économiques occupe une place croissante : création de l'Organisation européenne de coopération économique (OECE), ancêtre de l'OCDE en 1948 ; signature du *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) en octobre 1947 ; entrée en vigueur de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) en juillet 1952 ; création de la Communauté économique européenne (CEE) en 1957. Mais les relations d'Etat à Etat, notamment dans la France du Général de Gaulle, restent un marqueur fort de la diplomatie économique française.

¹ Voir l'entretien du Ministre des Affaires étrangères publié dans « La Revue Parlementaire » de Janvier 2014 et repris dans <http://www.diplomatie.gouv.fr> du 22 janvier 2014.

² Pour de plus amples développements, voir Laurence Badel, « Pour une histoire de la diplomatie économique de la France », Vingtième Siècle. Revue d'histoire 2006/2 (no 90), p. 169-185.

Elle pourrait se définir comme « la recherche d'objectifs économiques par des moyens diplomatiques, qu'ils s'appuient ou non sur des instruments économiques pour y parvenir »³. En France, deux acteurs essentiels ont eu à gérer les affaires économiques dans ce domaine : la Direction des Affaires Economiques et Financières du Quai d'Orsay et l'ancienne Direction des Relations Economiques Extérieures (la DREE), rattachée à Bercy, qui fusionne en 2004 avec deux autres directions stratégiques pour former à terme la Direction générale du Trésor⁴. La rivalité entre les deux ministères, souvent soulignée par la presse à propos de la diplomatie économique entre 2012 et 2016 n'est pas récente. Laurence Badel la fait remonter au lendemain de la Première Guerre mondiale : « le fer de lance de la politique économique extérieure, le futur corps de l'Expansion économique, va échapper fin 1918 au Quai d'Orsay »⁵.

L'objet de cette note n'est toutefois pas d'entrer dans les détails de la riche histoire administrative française. Mais simplement de rappeler que la diplomatie économique, qui consiste à aider au développement des entreprises françaises à l'étranger et à attirer des investissements étrangers en France, est plus ancienne que les annonces et les plans d'actions récemment mis en œuvre. Ces derniers sont toutefois très loin d'être anecdotiques : illustration d'une volonté politique, ils s'incarnent dans des initiatives, des déplacements d'entreprises et de responsables politiques, des politiques de communication et de formation des personnels.

Ce qui a changé, finalement, ce n'est pas tant la volonté de la puissance publique d'exercer une influence sur les relations économiques, même si les discours et les outils peuvent avoir évolué : c'est bien évidemment le contexte dans lequel s'exerce cette volonté. L'année 2016 a été marquée par la croissance du commerce et de la production la plus lente depuis la crise financière de 2009 et par un déficit très important de la balance commerciale française⁶.

³ Marie-Christine Kessler, « La politique étrangère de la France. Acteurs et processus », Presses de Sciences Po, 1999.

⁴ Notons ici la dilution du poids de cette direction qui devient dirigée par le Directeur du Trésor dont l'objectif principal est moins microéconomique (améliorer les ventes des entreprises françaises) que macroéconomique (gérer la dette de la France, gérer les crises financières en accord avec le FMI et le G20, etc.). Cette dilution constitue peut-être une première erreur historique.

⁵ Laurence Badel, *art. cit.*

⁶ Certains économistes évoquent même un arrêt de la mondialisation étant donné que la croissance du commerce mondial progresse plus lentement que celle du PIB.

La place de la France dans les échanges internationaux

Depuis les années 1970, la part des exportations de biens et de service dans le PIB français a connu une croissance importante.

Figure 1 – Echanges de biens et de services, exportations en % du PIB



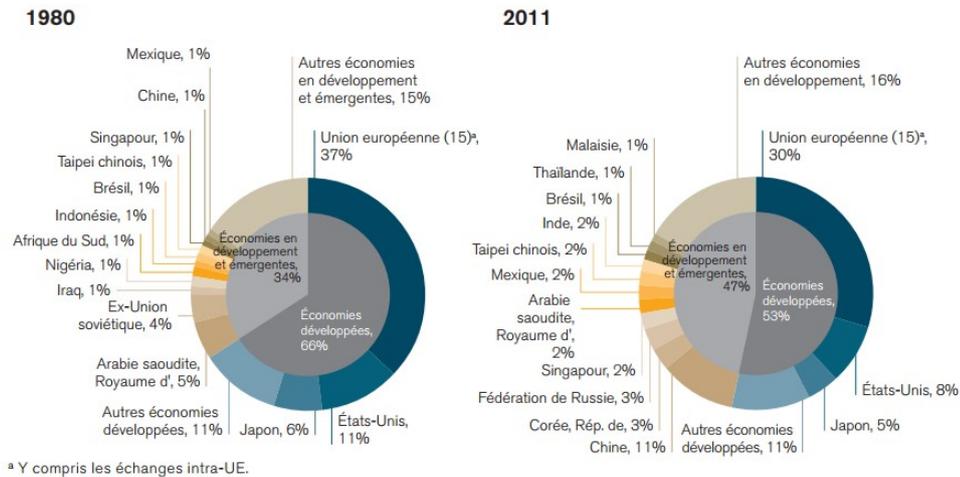
Source : OCDE⁷

Pendant une trentaine d'années, « la valeur des exportations mondiales de marchandises est passée de 2 030 milliards de dollars en 1980 à 18 260 milliards de dollars en 2011, soit une croissance moyenne de 7,3 % par an en dollars courants. Le commerce des services commerciaux a augmenté encore plus vite pendant la même période, passant de 367 milliards de dollars en 1980 à 4 170 milliards de dollars en 2011, soit une croissance de 8,2 % par an »⁸. Et, sur la même période, la part de certains pays dans les exportations mondiales de marchandises évolue considérablement : la Chine passe de 1 % à 11 % et les Etats-Unis et l'Union européenne (à 15) reculent respectivement de 11 % à 8 % et de 37 % à 30 % (voir la figure 2 ci-dessous).

⁷ Voir : <https://data.oecd.org/fr/trade/echanges-de-biens-et-services.htm>

⁸ OMC (2013), « Rapport sur le commerce mondial » - https://www.wto.org/french/res_f/booksp_f/wtr13-2b_f.pdf

Figure 2 – Part de certaines économies dans les exportations mondiales de marchandises par niveau de développement, 1980-2011



Source : Secrétariat de l'OMC

Mais la France connaît un déficit structurel de son commerce extérieur qui demeure à un niveau préoccupant : - 45,7 milliards d'euros en 2015 et même - 48,1 milliards d'euros (dont -34,5 milliards hors énergie) à fin 2016, soit un nouveau record supérieur à celui de 2011 (hors énergie).

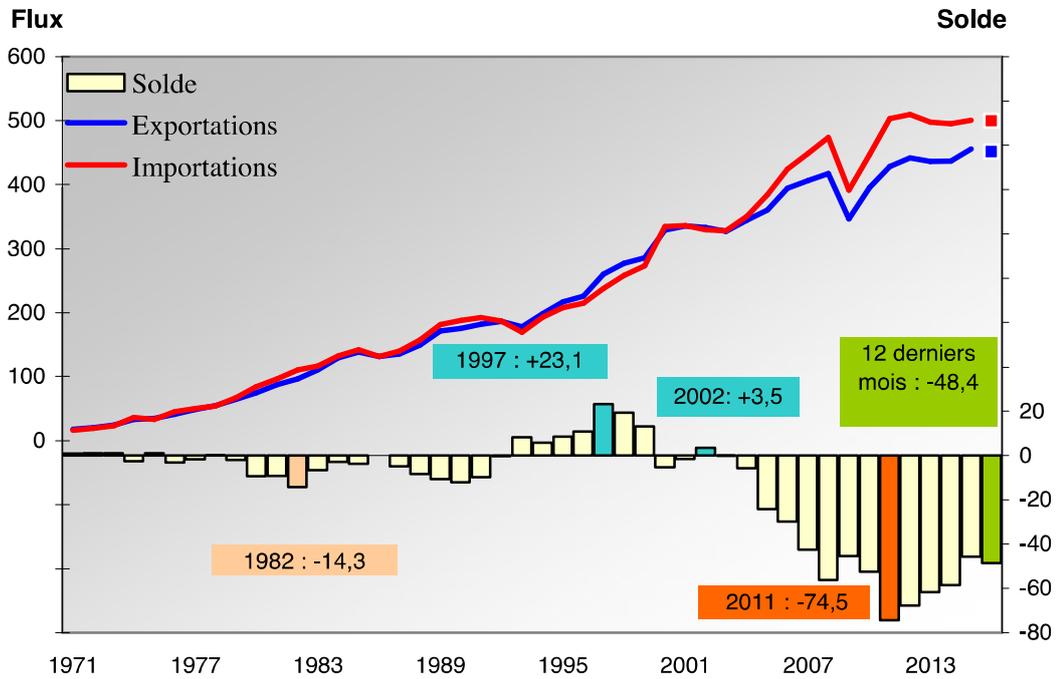
Pour rappel, ce déficit n'était que de - 2,6 milliards d'euros en 1970 puis de -14,3 milliards en 1982. Nous avons même connus un excédent record en 1997 à + 23,1 milliards d'euros puis un déficit record de - 74,5 milliards en 2011 (dont - 29 milliards hors énergie), record qui vient malheureusement d'être dépassé).

Depuis le début des années 2000, la France n'arrive plus à rétablir l'équilibre de sa balance commerciale tel que l'indique le graphique ci-dessous⁹.

L'évolution du taux de couverture (rapport entre les exportations et les importations), considéré comme un indicateur plus pertinent, reflète les grands chocs économiques et financiers mondiaux. En 1974 et 1982, contrecoups des chocs pétroliers de 1973 et 1979 ; au début des années 2000 avec l'accélération de la mondialisation et le début de la politique mercantiliste allemande ; à la mi-2007 début de la forte hausse des prix du pétrole puis éclatement de la crise financière avec la chute de Lehman Brothers en septembre 2008).

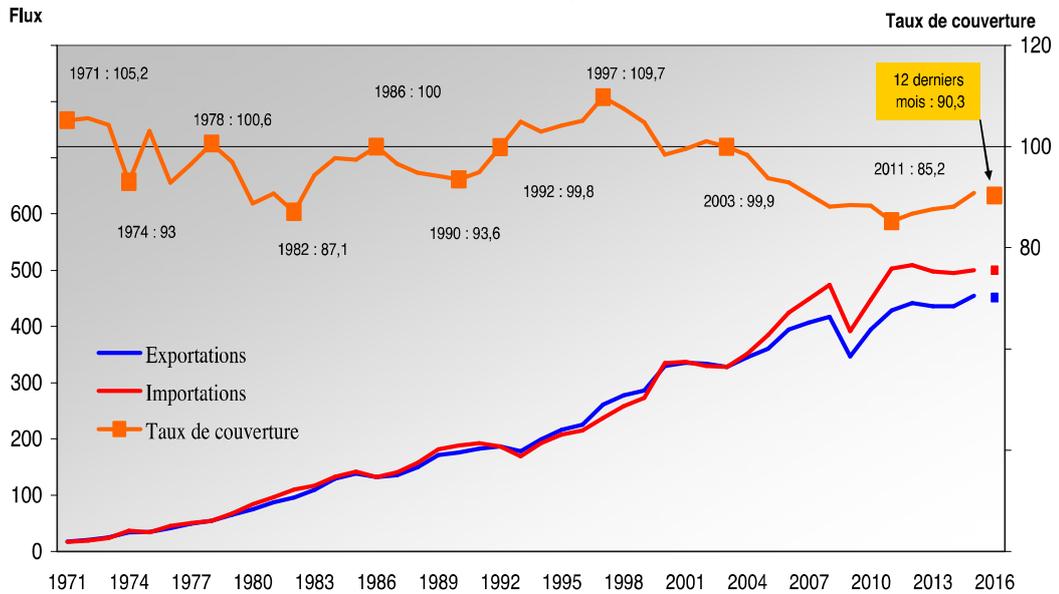
⁹ Ces comparaisons doivent toutefois être relativisées étant donné que le niveau des échanges était très différent.

Figure 3 – Evolution annuelle de la balance commerciale de la France depuis 1971 (FAB/FAB y compris matériel militaire), en milliard d'euros



Source : Direction générale des douanes et droits indirects¹⁰.

Figure 4 – Evolution annuelle du taux de couverture (Exportations/Importations) en France depuis 1971



Source : Direction générale des douanes et droits indirects¹¹.

¹⁰ <http://lekiosque.finances.gouv.fr/fichiers/Etudes/tableaux/histosolde.pdf>

¹¹ op. cité.

Les derniers chiffres du commerce extérieur, indiqués ci-dessus, sont inquiétants car ils reflètent des problèmes structurels liés au déficit de compétitivité nationale. Le creusement du déficit hors énergie¹² est bien loin de l'objectif de déficit nul fixé en 2012¹³.

Dans ce contexte fortement concurrentiel et préoccupant pour le commerce extérieur, comment faire de la diplomatie économique un outil efficace pour soutenir les entreprises françaises à l'étranger, augmenter leur capacité d'exportation, attirer les investisseurs en France, et, ainsi, accroître la visibilité et l'influence de la France ?

Ce travail privilégie d'abord une réflexion opérationnelle et institutionnelle sur la diplomatie économique contemporaine. Il s'agit de s'adapter aussi bien aux besoins des TPE, PME et ETI souhaitant se développer à l'international (et qui bénéficieraient moins du dispositif diplomatique français que les grands groupes) que d'attirer les investissements étrangers en France. Cet effort est d'autant plus nécessaire dans un contexte mondial marqué par une poussée du protectionnisme. Ainsi, un rapport de l'OMC de décembre 2016 a montré que sur les quelques 3000 mesures restrictives au commerce mises en place depuis 2008, seuls 740 ont été retirées. Pour le seul premier semestre de 2016, 350 nouvelles mesures protectionnistes ont également été enregistrées par l'OMC¹⁴.

Les exportations françaises sont aujourd'hui principalement le fait de grands groupes. Sur les 3,3 millions d'entreprises des secteurs principalement marchands (hors agriculture et services financiers), « 3 000 entreprises se distinguent par l'importance de leur contribution économique, soit dans la valeur ajoutée, soit dans les investissements, soit dans les exportations. »¹⁵ Pour ne prendre que les exportations, ces entreprises en représentent 83 %. Et à regarder de plus près le profil à l'exportation de ces 3000 entreprises, il ressort que seuls 2,8 % sont des PME, 40,4 % sont des entreprises de taille intermédiaire et 56,7 % d'entre elles sont des grandes entreprises. L'industrie représente 70 % des exportations, suivi du commerce (13,8 %) et du secteur des transports et de l'entreposage (8,2 %). Plus généralement, ces 3 000 entreprises

¹² Comme indiqué dans Les Echos du 07/02/2017 (<http://www.lesechos.fr/economie-france/conjoncture/0211781649377-linquietant-creusement-du-deficit-commercial-francais-2063233.php>), les trois secteurs traditionnellement dynamiques ont connus une contre-performance marquée : l'automobile, l'aéronautique et l'agriculture.

¹³ Les travaux de l'Organisation Mondiale du Commerce sur les mesures du commerce extérieur en lien avec la valeur ajoutée plutôt que les flux bruts sont intéressants et à signaler. Ces travaux reconnaissent ainsi que les chaînes de productions étant de plus en plus internationales, la notion de bien d'origine pour les biens manufacturés ne fait plus autant de sens.

¹⁴ Source : <http://www.eulerhermes.fr/mediacenter/actualites/Pages/bilan-2016-perspectives-2017.aspx>

¹⁵ Hervé Bachéré (2016), « 3000 entreprises au cœur de l'économie française », Insee.

emploi 5,1 millions de salariés, soit près de 20% de l'emploi total en France et 43% de l'emploi hors agriculture et services financiers. Elles portent également 52% de la valeur ajoutée des secteurs principalement marchands.

Or ces grands groupes disposent déjà de relais et de réseaux leur permettant de déployer leur action à l'étranger. Pourtant, les exportations françaises par habitant sont deux fois inférieures à celles de l'Allemagne. Cette différence est due principalement aux caractéristiques du tissu productif français qui reste fortement concentré autour de ces grands groupes qui captent mieux la croissance mondiale contrairement à la plupart des TPE, PME et ETI nationales.

Les voyages présidentiels ou gouvernementaux¹⁶ organisés en présence de délégation de chefs d'entreprises, souvent limités à ces grands groupes industriels, posent deux problèmes. Le premier : ces déplacements correspondent rarement au bon timing de la négociation pour les entreprises. Le second : l'objectif de ces voyages repose sur la signature de contrats importants qui ne concernent que très peu ou très indirectement les TPE et PME françaises¹⁷. La diplomatie économique française ne doit pas se limiter à des effets d'annonces mais bien favoriser l'obtention d'une multitude de contrats plus petits qui permettent de remplir les carnets de commandes des petites sociétés exportatrices françaises¹⁸. Pour rejoindre un niveau proche de celui de l'Allemagne, la France doit encourager les exportations de ses TPE, PME et ETI leaders sur leurs marchés. A titre d'illustration, 68 % des exportations chinoises sont réalisées par des entreprises de moins de 2000 employés¹⁹. Certes, si les décideurs nationaux appuient autant les grands groupes à l'export, il est possible de supposer que ce n'est pas seulement parce que le volume d'affaires est plus important mais aussi parce que ces acteurs se connaissent souvent personnellement, du fait de leurs études ou de leurs carrières respectives. Ils ont moins l'occasion de fréquenter les dirigeants et cadres supérieurs des PME/ETI, d'autant plus que l'activité de ces derniers se trouve répartie dans l'ensemble du territoire, et non pas seulement à Paris.

¹⁶ A titre d'illustration en Inde, Arabie Saoudite, Qatar, Brésil et Chine.

¹⁷ A titre d'illustration, l'évaluation de la performance des ambassadeurs mise en place récemment, privilégie le suivi des contrats dont le montant dépasse 10 millions d'euros excluant ainsi les contrats plus modestes susceptibles d'être remportés par nos TPE et PME. Cette note reviendra sur ce point.

¹⁸ Durant le Bercy Financial Export de février 2016, le représentant du Ministère de l'économie allemand expliqué que le dispositif mis en place outre-Rhin a permis la conclusion de plusieurs dizaines de milliers de contrats pour les entreprises allemandes quand de leur côté les représentants français présents à cette réunion en a dénombré 169.

¹⁹ Hermann Simon et Stéphan Guinchard, « Les champions cachés du XXIe siècle : Stratégies à succès », Economica.

Dans ces conditions, comment mettre en place un système flexible qui favorise les entreprises françaises (y compris les plus petites) sans multiplier les acteurs et les outils de la diplomatie économique française ?

La première étape consisterait à identifier les zones prioritaires et stratégiques pour la France puis à concentrer les efforts sur ces derniers.

1. IDENTIFICATION DES SECTEURS PRIORITAIRES ET DES ZONES STRATEGIQUES POUR LA MARQUE FRANCE

1.1. LA DUALITE DE L'APPROCHE DE LA DIPLOMATIE ECONOMIQUE FRANÇAISE

Comme indiqué en introduction, la spécificité de la diplomatie économique française est liée à la dualité et au partage des rôles entre Bercy et le Quai d'Orsay. Leurs approches sont complémentaires : Bercy privilégie une approche macroéconomique et statistique (à l'image de l'étude de la Direction Générale du Trésor pour identifier des couples pays²⁰ ayant déterminé une liste d'une cinquantaine de pays prioritaires) tandis que le Quai privilégie une approche microéconomique plus opérationnelle basée sur les « fédérateurs²¹ » ciblant le prototype plutôt que l'universalité. Cette dernière initiative prise en 2012 « consiste à nouer un partenariat entre l'Etat et une haute personnalité du secteur privé pour communiquer et fédérer une offre sectorielle à destination des marchés étranger »²².

Ce sont, en plus des cinquante pays prioritaires, sept familles prioritaires à l'export et quatorze représentants spéciaux²³ qui sont donc ainsi identifiées²⁴.

²⁰ Selon la Direction Générale du Trésor (2012), « Ces pays ont été identifiés de façon objective en utilisant un modèle économique couramment utilisé en commerce international couplé à une analyse des évolutions des parts de marché françaises par pays. Ces 50 pays représentaient plus de 10 500 Md\$ d'importations en 2012 et qui devraient s'établir à près de 15 000 Md\$ en 2022 ».

Une matrice illustre ces travaux (http://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/Fiche_-50-pays-prio_cle868de6.pdf) et couple les 50 pays à 4 familles de produits (« mieux se nourrir », « mieux se soigner », « mieux communiquer » et « mieux vivre en ville ») et à la présence ou non d'une représentation de Business France.

²¹ Le critère central étant l'identification d'une offre française compétitive et demande mondiale en croissance avec une élimination délibérée des secteurs tels que l'aéronautique et la chimie.

²² <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/diplomatie-economique-et-commerce-exterieur/soutenir-les-entreprises-francaises-a-l-etranger/des-familles-prioritaires-pour-soutenir-les-exportations/>

²³ Ils ont pour rôle de mobiliser, en lien avec les ambassadeurs, les acteurs privés et publics « en faveur de la relation politique économique, commerciale, scientifique et culturelle avec le pays qui leur est dévolu²³ ». Martine Aubry (Chine), Jean-Louis Bianco (Algérie), Philippe Faure (Mexique), Paul Hermelin (Inde), Robert Hue (Afrique du Sud), Louis Schweitzer (Japon) sont quelques uns de ces représentants. Mais, à l'exception du Brésil, aucun de ces représentants n'est en charge d'un pays qui représente une nouvelle zone de croissance.

Notons que ces priorités ont été fixées à travers l'objectif de réduction du déficit de la balance commerciale uniquement, l'indicateur de la balance des échanges de biens étant central dans le dispositif actuel de la diplomatie économique. Or, compte tenu des évolutions de l'économie française, une focalisation exclusive sur les « biens » au détriment des « services » a de moins en moins de sens. Même dans des secteurs industriels comme les télécommunications et les énergies renouvelables, les services sont de plus en plus importants, la France vendant moins d'éoliennes que d'intégrations de projets ainsi qu'un volant de services associés à un producteur d'énergies renouvelables. L'indicateur de la balance des échanges de biens²⁵ ne devrait plus être l'indicateur hégémonique pour mesurer l'internationalisation de l'économie française.

Cette focalisation trop forte sur la balance des biens est toutefois un sujet bien identifié sur lequel quelques progrès ont été faits récemment. Ainsi, depuis 2016 les services des Douanes et la Banque de France présentent simultanément les statistiques annuelles des échanges de biens et de service. De plus, le dispositif des fédérateurs n'est pas centré sur les seuls exportateurs de biens puisqu'ils traitent également des services relevant de leur secteur (exemple : services de santé, ou services informatiques, ou services touristiques, ou services urbains, etc.).

Il faudrait toutefois aller plus loin en poursuivant, en utilisant et en approfondissant les travaux initiés par l'OMC et l'OCDE sur les mesures du commerce extérieur en valeur ajoutée et ayant débouché sur une base accessible en ligne²⁶. Comme l'indiquent Agnès Benassy-Quéré et Lionel Fontagné, cette base « *permet aussi de vérifier qu'en dépit des apparences, nous sommes capables d'exporter des services. Ces services sont incorporés à la valeur des biens exportés. Ce serait plus de la moitié de la valeur des biens exportés par la France*²⁷ ». Un rapport sur la stratégie du commerce extérieur de la France²⁸ appuie ce constat et indique également que la compétitivité de la France est de plus en plus liée aux services avec environ 40 % de la valeur des exportations manufacturières dépendant de la valeur ajoutée des

²⁴ « Énergies renouvelables », « Tourisme à la française », « Mieux se divertir et se cultiver », « Technologies émergentes », « Mieux se nourrir », « Mieux se soigner » et « Mieux vivre en ville ».

²⁵ En plus cette balance est très impactée par le cours de l'euro et le prix du pétrole.

²⁶ http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TIVA_2016_C1

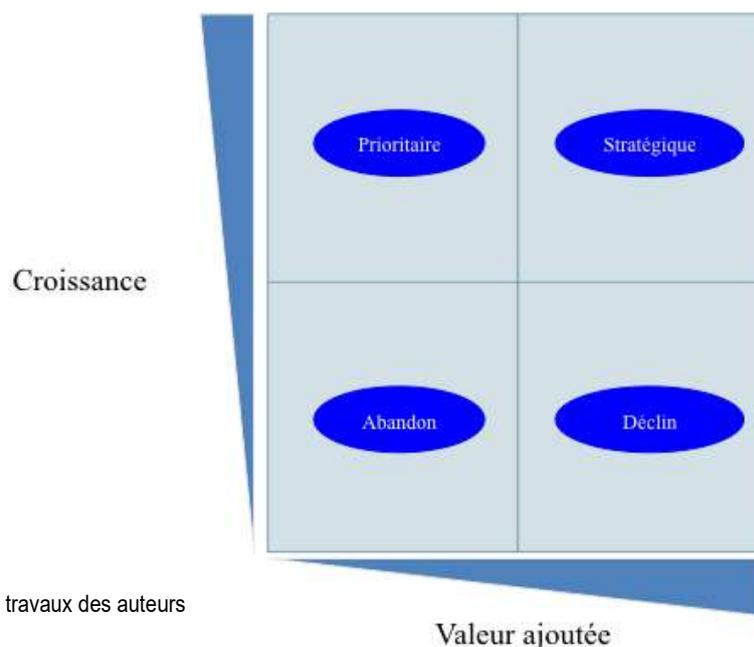
²⁷ Source : https://www.lesechos.fr/13/03/2013/LesEchos/21395-043-ECH_cessons-de-craindre-l-envolee-des-importations.htm

²⁸ Source : http://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/20151103_rapport_final_vdef_cle04caf3.pdf

services (logistique, de distribution, de transport, de télécommunications et des services financiers).

Ces travaux reconnaissent ainsi que les chaînes de productions étant de plus en plus internationales et toujours plus fractionnées (le commerce international voit s'échanger de plus en plus des composants), la notion de bien d'origine pour les bien manufacturés n'ayant plus autant de sens. « *Alors que les statistiques bilatérales de balance des paiements renseignent sur l'intensité des relations avec les partenaires industriels et commerciaux directs, les statistiques des échanges en valeur ajoutée informent sur l'origine des intrants et sur les marchés finaux où s'exercent les avantages concurrentiels*²⁹ ». Il est ainsi possible de visualiser le déficit (ou l'excédent) réel de la France par rapport à ses partenaires. La diplomatie économique, sur ces aspects sensibles, pourrait être ainsi mieux orientée notamment sur les aspects liés à la réciprocité dans l'ouverture. La matrice ci-dessous illustre cette idée. Pour chaque pays avec lequel nous échangeons, nous pourrions positionner les secteurs en fonction de notre valeur ajoutée (excédentaire ou déficitaire) et la croissance de ce même secteur. La diplomatie économique pourrait être ainsi orientée plus facilement, et au-delà des mesures imparfaites de balance commerciale, vers les secteurs stratégique pour lesquels nous disposons d'avantages compétitifs et où la croissance est au rendez-vous.

Figure 5 – valeur ajoutée et diplomatie économique



²⁹ Voir Rafael Cezar (2016), « Mesure des échanges en valeur ajoutée : un autre regard sur les statistiques du commerce extérieur », Banque de France https://www.banque-france.fr/sites/default/files/media/2016/11/16/cp-bdp2015-commerce_en_valeur_ajoutee.pdf

L'OCDE et l'OMC pourraient pousser leurs travaux en augmentant le nombre de pays et d'années couverts (les dernières données disponibles datant de 2011³⁰ pour 61 économies et 34 industries).

Chaque pays pourrait ainsi mieux mesurer ses soldes bilatéraux alignant ainsi sa diplomatie économique. Les statistiques devraient également être renforcées et mises à jour plus régulièrement

Au-delà des fédérateurs, familles à l'export et couples pays-secteurs, notons qu'une approche sectorielle pragmatique a également été mise en place au niveau du Quai d'Orsay. Ainsi, une plateforme avec des points d'entrées sectoriels a été créée et compte une vingtaine d'experts et de spécialistes sectoriels travaillant à la mobilisation du réseau d'ambassadeurs en lien avec les représentants et entreprises.

Encadré n°1 : Le réseau diplomatique de la France dans le monde³¹

- 163 ambassades et 16 représentations permanentes auprès d'organisations internationales
- 4 délégations auprès d'organisations multilatérales et 4 antennes diplomatiques
- 92 consulats généraux et consulats
- 135 sections consulaires
- 500 consuls honoraires
- 161 services de coopération et d'action culturelle
- 96 Instituts français
- 445 Alliances françaises subventionnées par le ministère
- 488 établissements au sein du réseau de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), homologués par le ministère de l'Éducation nationale français
- 70 agences et bureaux de représentation de l'Agence française du développement (AFD) à l'étranger

1.2. UNE MULTIPLICITE DE PRIORITES ET DE ZONES D'INTERVENTION DIPLOMATIQUES

Au plan géographique et de façon traditionnelle, les zones d'intervention de la diplomatie économique françaises concernent le Moyen Orient, les grands pays émergents (Chine, Brésil, Turquie, Russie, Afrique du Sud, Mexique, etc.) et l'Afrique francophone. Dans cette dernière, des concepts juridiques et un droit proche des traditions de « civil law » expliquent que cette

³⁰ Source : https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/xreser_e/tivaicio_e.pdf

³¹ http://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/DEEI_22jan_web__cle0f4dbc.pdf.

zone soit considérée comme un terrain pertinent pour la diplomatie économique. Quant à la maîtrise de la langue française, elle permettrait « d'augmenter de 22 % le commerce de marchandises entre une trentaine de pays francophones. Ce qui accroît de 6 % en moyenne la richesse par habitant de ces pays³² ». Cependant, sous l'impulsion du Ministère des affaires étrangères, de nouvelles zones de croissance ont été privilégiées, notamment l'Afrique anglophone et lusophone (Nigéria, Ethiopie, Kenya, Tanzanie, Mozambique, Angola, etc.), l'Asie du sud-est (Cambodge, Laos et Vietnam) et l'Amérique du sud, en particulier le Brésil³³.

Au plan des acteurs intervenant dans le dispositif de la diplomatie économique, et au-delà des interventions centrales des chambres de commerces, de Business France, du Ministère des affaires étrangères et du développement international et de Bercy, un grand nombre d'entités interviennent à des degrés divers dans le dispositif de soutien et d'aide à l'exportation (voir l'encadré 1 ci-dessous).

Encadré n°2 : Quelques entités intervenant à des degrés divers dans les dispositifs d'aide à l'exportation des sociétés françaises³⁴

- Le programme Accélérateur PME³⁵, conjoint entre Bpifrance et la Direction générale des entreprises, qui vise à faire grandir des PME qui ont le potentiel de devenir des ETI. Les modules, assurés par un partenaire de Bpifrance, seront par exemple dédiés à la croissance externe et à l'accompagnement export.
- Le MEDEF International accompagnant les grandes entreprises dans leur recherche de marché à l'international ainsi que les plateformes sectorielles.
- L'OSCI (fédération des Opérateurs spécialisés du commerce international) / CCI France International / Comité national des conseillers du commerce extérieur de la France (CNCCEF). Les PME ont plutôt l'habitude de demander conseil à leur CCI.
- Stratexio : cette structure, organisée par le MEDF, l'OSCI, et le Groupe des fédérations industrielles, a pour « objectif d'aider les dirigeants d'entreprises innovantes et déjà un peu exportatrices, à identifier et à dépasser les facteurs limitant de leur internationalisation, pour aller plus loin et plus vite dans leur développement mondial³⁶ ».
- L'Agence Française pour le Développement et sa filiale Proparco dédiée au secteur privé.
- Business France et le Programme France Export (entre autres) qui recense toutes les manifestations commerciales.

³² http://afrique.lepoint.fr/economie/celine-carrere-la-francophonie-cette-force-de-frappe-economique-16-09-2016-2068932_2258.php

³³ Cette liste de pays n'est qu'illustrative. Elle est non hiérarchisée et non exhaustive.

³⁴ Cette liste est non exhaustive.

³⁵ <http://www.bpifrance.fr/Actualites/A-la-une/Accelerateur-PME-un-accompagnement-sur-mesure-pour-les-ETI-de-demain-13220>.

³⁶ <http://www.stratexio.fr/decouvrir-stratexio/>.

- Expertise France : l'agence française de coopération technique internationale intervenant autour des axes prioritaires liés à gouvernance démocratique, économique et financière ; à la stabilité des pays en crise ; à la lutte contre le changement climatique et au renforcement des systèmes de santé, de protection et de soin.
- Le rôle des réseaux culturels dans la diplomatie économique : la francophonie et les instituts français ou l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger.
- Les pôles de compétitivité et les régions : les pôles de compétitivité ont été créés afin de développer les synergies, dans un espace géographique limité, entre les entreprises, les unités de recherche et les centres de formation. 71 pôles de compétitivité ont été retenus par le gouvernement au niveau national. Une fois labellisés, les pôles peuvent définir leur propre stratégie de développement, notamment à l'international. Par ailleurs, de nombreuses collectivités territoriales apportent un soutien supplémentaire aux pôles implantés sur leur territoire.
- Paris Région entreprises : l'agence de développement économique de la région Ile-de-France.

Ainsi, la France se distingue bien de ses voisins européens par **une multiplicité d'approches, d'acteurs et un nombre importants de priorités**. L'Allemagne, le Royaume-Uni ou encore la Suède ont une vingtaine de pays prioritaires³⁷. Les priorités qui se dessinent concernent, sans surprise, les zones considérées comme à forte croissance : l'Asie, l'Amérique latine ou le Moyen-Orient. Or, tel qu'illustré par la figure n° 5 ci-dessous, l'efficacité et l'impact de la diplomatie économique dépendent de la complexité du secteur considéré et du degré d'ouverture du pays. Ainsi, pour négocier la livraison de centrales nucléaires (secteur stratégique), l'impact de la diplomatie économique sera déterminant dans différents pays, *a fortiori* si leur degré d'ouverture est faible. Un pays fermé sera par définition plus sensible à l'appui des pouvoirs publics du pays exportateur. Autre exemple : le secteur du service aux entreprises, moins stratégique. Ce domaine ne touche pas à des activités régaliennes (défense, sécurité, justice).

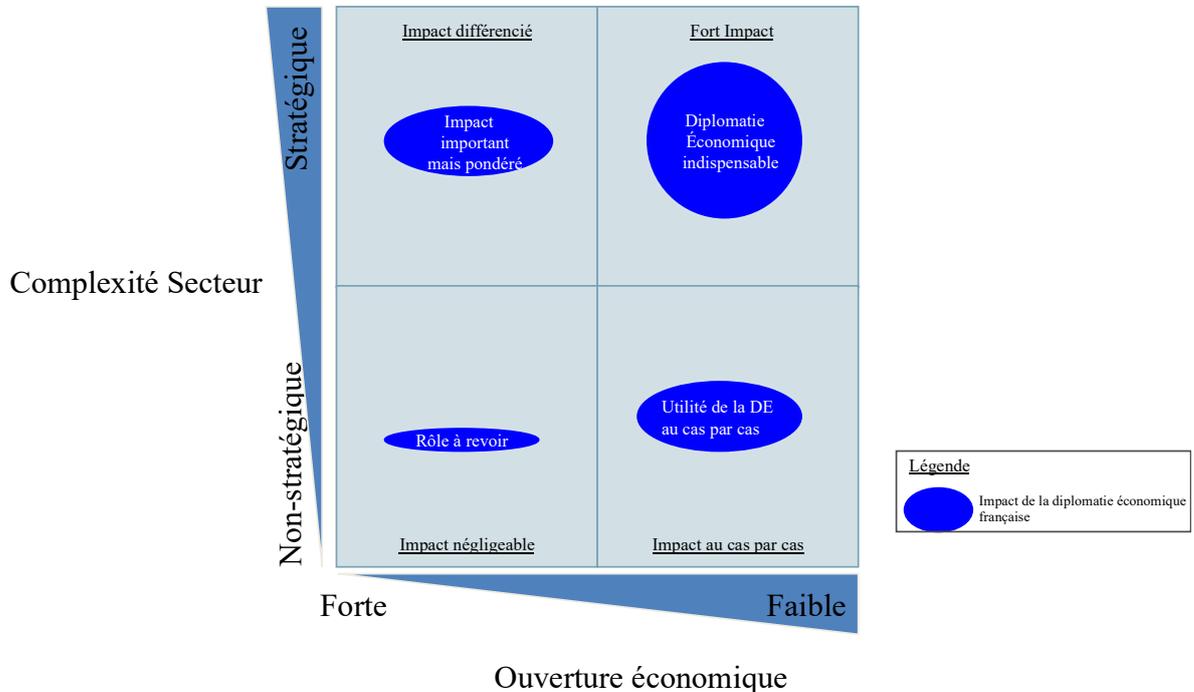
Le degré d'ouverture économique (ou à l'inverse le niveau de protectionnisme) se caractérise par un certain nombre de critères, qui concernent aussi bien la nature et la stabilité des institutions en place, et des critères économiques qui recoupent (entre autres) ceux du rapport *Doing Business* de la Banque mondiale, à savoir « le système de réglementation, l'efficacité de la bureaucratie et la nature du gouvernement d'entreprise »³⁸. La complexité³⁹ du secteur

³⁷ Source : Ministère des Affaires Etrangères et du Développement International (MAEDI).

³⁸ A titre indicatif, dans ce rapport Singapour, la Nouvelle-Zélande, le Danemark, la République de Corée et Hong-Kong sont les cinq premiers du classement. La France occupe la 27^{ème} position. Voir <http://français.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/Foreign/DB16-minibook-french.pdf>

renvoie, elle, à la dimension régaliennne du marché et au nombre et au profil des acteurs impliqués dans les discussions.

Figure 6 – Matrice d’impact de la Diplomatie Economique (DE)



Source : travaux des auteurs

Proposition n°1 : Pour faire de la diplomatie économique un outil performant, nous proposons de réduire les secteurs prioritaires et les zones stratégiques pour la France et d’y intégrer les échanges de services

Il ne s’agit bien sûr pas d’arbitrer la pertinence d’un pays contre un autre ou de revenir sur l’universalité du réseau diplomatique français, mais il serait utile de renforcer la dimension stratégique des priorités affichées. Le réalisme impose d’une part de mieux identifier les filières et pays dans lesquels se jouera la capacité du pays à assurer nos positions compétitives dans la mondialisation ; et d’autre part de reconnaître que les fédérateurs, qui sont bénévoles, n’ont pas le temps, ni les moyens de se déployer partout. Au demeurant, leur rôle prioritaire doit être de continuer à appuyer la structuration de l’offre ou la levée des obstacles nationaux.

En s’inspirant de l’exemple de l’Allemagne qui identifie un nombre réduit de pays sur lesquels porter son effort, il pourrait être demandé (à titre d’illustration) tous les trois ans à une mission

³⁹ Voir les travaux de Moons S.J.V. and de Bier R. (2014), « *Economic diplomacy, product characteristics and the level of development* », Ministry of Foreign Affairs of Netherlands.

parlementaire (qui se coordonnera avec le Ministère des affaires étrangères, Bercy et tous les services pertinents) d'évaluer le dispositif de soutien à l'export et en particulier la pertinence des pays identifiés comme premières priorités.

Cette mission parlementaire viserait en outre à sensibiliser davantage la représentation nationale aux questions de diplomatie, à confronter les expertises par des auditions (MAEDI, think tanks, ambassades, etc.) et à permettre que ce thème soit davantage présent dans le débat public.

1.3. RENFORCER LES EFFETS D'ENTRAÎNEMENT ENTRE GRANDS GROUPES ET PME FRANÇAISES

Historiquement, et encore aujourd'hui en valeur, les secteurs économiques et industriels portant le commerce extérieur français sont la défense et l'aérospatial ; l'aéronautique ; l'industrie automobile ; l'énergie et matières premières ; l'agriculture et aliments industriels ; l'industrie pharmaceutique. Ces secteurs sont considérés comme des domaines où la France possède une réputation internationale d'excellence, avec des leaders mondiaux (Engie, Total, Dassault, Thales, Alstom, Renault, Peugeot, EDF, Sanofi, etc.) généralement cotés au CAC 40 et disposant déjà, du fait même de leur activité, de réseaux et succursales partout à l'international. Ce sont ces entreprises qui signent des contrats importants lors des tournées réalisées par le Président de la République ou le Premier ministre. L'objectif bien évidemment n'est pas de défavoriser ces secteurs traditionnels de l'économie française, mais d'encourager les effets d'entraînement sur les sous-traitants des grands groupes concernés. Cependant, cet effet est indirect et incertain. Les fournisseurs et prestataires des grands groupes concernés ne sont pas obligatoirement français et il est très difficile de quantifier l'impact sur le carnet de commande des PME/TPE travaillant avec ces grands groupes.

Il conviendrait donc de renforcer les moyens mis au service de la diplomatie économique vers des secteurs à la portée des PME/TPE grâce aux effets d'entraînements des grandes entreprises. Toutefois, il faut constater que, là encore, ces dernières ne jouent pas nécessairement le jeu et la solidarité intra-filière (souvent illustrée par des délais de paiement trop élevé en comparaison avec l'Allemagne, même si l'écart s'est réduit récemment, et un manque d'appui global des grandes entreprises à l'égard des plus petites) gagnerait à être renforcée, *a fortiori* si le secteur bénéficie du réseau diplomatique français. Les services économiques et diplomatiques doivent donc se focaliser sur les secteurs français pouvant

potentiellement être porteurs de champions qui s'ignorent (ou « champions cachés »⁴⁰) tout en encourageant l'amélioration de la solidarité intra-filière.

A ce titre, l'instauration des labels « Creative France » ainsi que « French Tech »⁴¹ va dans le sens d'une mise en avant du savoir français afin de renforcer le positionnement et le rayonnement des entreprises actives dans ces secteurs. Il a été en effet constaté que, regroupée sous une même identité, (French Healthcare ou Vivapolis par exemple), les grandes entreprises peuvent entraîner de plus petites dans leur sillage, mais autour d'une offre construite de concert.

Proposition n°2 : renforcer la communication de la marque France en lui donnant très rapidement des moyens ad hoc, y compris au travers de financements privés, et en y associant des déclinaisons sectorielles si nécessaire.

L'effet d'entraînement sur d'autres entreprises françaises doit également être encouragé. L'idée est de constituer des écosystème ou consortiums d'excellence (de compétence) pour obtenir des marchés à l'étranger. La phase de sélection est déterminante tout comme la capacité à réunir des compétences détenues par plusieurs entreprises pour leur permettre ensemble de pénétrer des marchés étrangers et d'obtenir des contrats. L'enjeu de la création de ces écosystèmes réside dans l'importance qu'ils représentent dans une société hyper-industrielle⁴². En effet, dans cette nouvelle forme de capitalisme, « *plus la production se technicise, plus la performance devient relationnelle*⁴³ ». L'importance de la coopération entre les concepteurs, les outils et les opérateurs sur l'ensemble de la chaîne de valeur devient stratégique.

Proposition n°3 : renforcer la solidarité intra-filière en :

- mettant en place un baromètre de mesure de la solidarité intra filière. Ce baromètre permettrait ainsi de mieux identifier les grandes entreprises travaillant le mieux avec les PME et TPE de leurs filières⁴⁴ ;

⁴⁰ Hermann Simon et Stephan Guinchard *op. cité*.

⁴¹ Voir <http://creative.businessfrance.fr/> ainsi que <http://www.lafrenchtech.com/>

⁴² Pierre Veltz (2017), « La Société hyper-industrielle – le nouveau capitalisme productif », Seuil.

⁴³ Pierre Veltz *op. cit.*

⁴⁴ A l'image du *name and shame* mis en place avec succès par Bercy pour les délais de paiement et proposée dans le rapport de Terra Nova 2013 « mobiliser les capitaux privés au service du développement de long-terme des PME et ETI », ce système axé sur la promotion des actions positives coûterait très peu au budget de l'Etat mais son impact pourrait être très important. Les retards de paiement en 2016 ont baissé de 2 jours environ et certains analystes l'attribuent en partie à cette action de *name and shame*. Voir *Les Echos* du 23 mars 2017, « Pas de pitié pour les mauvais payeurs ».

- faisant dépendre l'appui financier de l'Etat (assurance-crédit export, projets AFD) à la capacité des grandes entreprises à entraîner les PME/TPE. Concrètement, des conditionnalités contractuelles pourraient être formalisées pour l'attribution de cet appui financier.

1.4. ATTIRER LES INVESTISSEMENTS FINANCIERS DE LONG TERME

La diplomatie économique, tel qu'indiqué plus haut, consiste aussi à attirer des investissements étrangers en France. En 2016, la France a attiré « 1 117 nouvelles décisions d'investissements étrangers créateurs d'emploi, soit une progression annuelle de 16 %, qui ont permis la création ou le maintien de 30 108 emplois »⁴⁵. En Europe, la France fait partie des trois pays qui bénéficient le plus des investissements étrangers créateurs d'emplois, à hauteur de 19 %, contre 18 % au Royaume-Uni et 11 % en Allemagne⁴⁶. Ce dernier pays est le premier à l'origine des projets d'investissements dans notre pays (17 %), suivi par les Etats-Unis (16 %), l'Italie (13 %), le Royaume-Uni (8 %) et le Japon (6 %). Ils viennent au total de 51 pays, contre 47 en 2014.

Or, étant donné le décalage entre les besoins d'investissements de long terme et les contraintes pesant sur les acteurs financiers traditionnels⁴⁷, il serait souhaitable de créer plus de synergies avec des investisseurs institutionnels de long terme étrangers souhaitant investir en Europe et en France⁴⁸. Nous avons en effet besoin des capitaux « patients » de ces fonds et nous nous trouvons de fait engagés dans une compétition avec les autres économies européennes pour attirer leurs placements. Nous aurions donc intérêt à renforcer les liens stratégiques avec ces investisseurs tant pour nos industries que pour notre propre système financier⁴⁹ *a fortiori* étant donné l'opportunité que présente le Brexit de ce point de vue⁵⁰.

⁴⁵ Rapport sur l'internationalisation de l'économie française, Bilan 2016 des investissements étrangers en France, http://www.businessfrance.fr/Media/Default/BlogPost/2017_RA_BF_FR_Complet_BD.pdf

⁴⁶ *op. cit.*

⁴⁷ Voir Abdeldjellil Bouzidi et al. (2016), « capital patient : un horizon pour la France et l'Europe », Terra Nova.

⁴⁸ Abdeldjellil Bouzidi et Romain Perez (2014), « La stratégie des fonds souverains asiatiques : quels enjeux pour l'Europe ? », Revue Banque.

⁴⁹ Les capitaux des fonds souverains asiatiques ont ainsi joué un rôle décisif dans le renflouement de certaines banques américaines en 2007-2008. Ils pourraient s'avérer précieux dans l'éventualité d'une crise bancaire systémique.

⁵⁰ Voir Abdeldjellil Bouzidi (2016), « Après le Brexit : quel destin pour l'Union et pour Paris », Terra Nova.

La première étape consiste à bien identifier les acteurs les plus importants et à comprendre leur intérêt sectoriel et géographique ainsi que leurs stratégies d'investissement. Ils n'ont toutefois pas de point d'entrée unique, capable de façon transversale et détaillée de remonter les opportunités adaptées aux besoins de chaque investisseur de long terme.

Ainsi, Business France (BF) dispose d'un mandat sur les Investissements Directs Etrangers (IDE) mais pas sur les investissements financiers ou en particulier les investissements financiers des pays tiers. Une entreprise française souhaitant se développer par exemple dans un pays tiers émergent (sans exposer ses fonds propres) ne serait donc pas couverte par le mandat de BF. Bpifrance ou d'autres fonds de private equity qui lèvent des capitaux et seraient donc intéressés par une proximité avec des acteurs de long terme étrangers pourraient intervenir sur ces besoins pour compléter ainsi l'offre de BF.

Proposition n°4 : créer une cellule de soutien à Paris dédiée aux investisseurs étrangers de long terme. Cette cellule pourrait être transverse entre Bercy et le MAEDI et accompagnerait les ambassadeurs locaux disposant d'un lien privilégié avec ces acteurs. Cette entité serait dirigée par un ambassadeur ayant une appétence pour les sujets financiers et composée d'experts du secteur privé.

En fonction des retours qui seraient récoltés par cette cellule, il serait impératif dans un second temps de faire également émerger des dispositifs, plateformes et véhicules d'investissements adaptés aux besoins desdits investisseurs.

2. LES NOUVELLES FORMES DE L'ACTION DIPLOMATIQUE

2.1. DE LA MULTIPLICATION DES ACTEURS A UN REGROUPEMENT DES INTERVENANTS

Depuis 2004, des efforts ont été entrepris pour rationaliser la conduite de la diplomatie économique. Cette année-là a eu lieu la fusion entre la direction du trésor, la direction des relations économiques extérieures et la direction de la prévision et de l'analyse économique afin de former la Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique (DGTPE) par un décret du 15 novembre 2004.

La rationalisation s'est poursuivie, à travers une série de réformes, au point qu'il ne reste plus que deux grands acteurs publics (Business France et Bpifrance), au côté d'un seul ministère (avec un renforcement du rôle économique du réseau diplomatique et consulaire). Les réformes engagées en France vont dans la même direction que la plupart des pays européens⁵¹. Mais à l'observer de plus près, des différences persistent entre les principaux pays européens. La France n'est certes pas la seule à avoir cette double compétence entre un ministère des affaires étrangères et un ministère économique : c'est aussi le cas du Royaume-Uni et de l'Italie. La France et l'Italie partagent un même modèle hybride, avec un opérateur public et des chambres de commerce. L'Allemagne a choisi de se concentrer sur ces dernières, qui tandis que le Royaume-Uni et les Pays-Bas se focalisent sur l'opérateur public.

Toutefois, comme déjà indiqué ci-dessus, l'action diplomatique française, au sens large, c'est-à-dire incluant à la fois les acteurs publics et privés, rend difficile la sélection de l'organisme le plus pertinent pour une entreprise.

Bien sûr, il n'entre pas dans le cadre de cette note d'évaluer la pertinence de structures privées (Stratexio par exemple). Mais de façon générale, les personnalités auditionnées dans le cadre de ce travail ont souligné la **perte d'efficacité induite par la multiplicité des acteurs**. Une rationalisation a bien eu lieu, et appeler à « plus de rationalité » est presque devenu un lieu-commun des travaux sur la diplomatie économique. Reste que nos interlocuteurs ont souvent souligné la difficulté à se repérer entre les différents acteurs et la moindre efficacité que génère cet éclatement.

⁵¹ Source : MAEDI.

Ils ont également été partagés sur le rôle de Business France. Pour certains, le modèle économique de Business France, dont les subventions reçues par l'Etat, doit être revu. La juxtaposition de son réseau avec celui des CCI et opérateurs privés (et les banques privées) pose problème. Il n'est pas facile de se retrouver pour une PME, tant en termes de coûts que de complexité.

Faut-il supprimer Business France sachant que cette dernière a été désignée récemment par ses pairs « Meilleure Organisation nationale de Promotion des Exportations ⁵² » ? Faut-il au contraire renforcer ses prérogatives et généraliser des modèles de délégation de service public (à l'image de l'accord avec la chambre de commerce franco-marocaine) ? Faut-il encore filialiser cet établissement à Bpifrance ?

Proposition n°5 : créer des synergies entre les activités des différents acteurs en :

- mettant en place un pilotage ministériel unique au sein du Quai d'Orsay avec un appui des autres ministères ;
- co-filialisant l'activité de conseil et mise en contact de Business France avec Bpifrance pour proposer une offre de conseil/financement de bout en bout (assurance, financement, etc.) ;
- créant une participation de Bpifrance, en complément de celle de l'AFD, dans Proparco (qui n'a pas de mandat pour le développement des PME françaises dans des pays tiers) pour lui permettre d'accompagner l'implantation et le développement de PME françaises dans les pays émergents.

Ces propositions ne couvrent évidemment pas tout. Ainsi, les activités régaliennes et non marchandes (investissement, communication et foires et salons) ou non lucratives (test des marchés nouveaux) ne sont pas traitées.

Après trois ans de fonctionnement, un bilan doit être dressé, qui ne soit pas seulement budgétaire mais associé à un débat public sur les outils de la diplomatie économique. A ce titre, une commission d'enquête parlementaire ⁵³, à l'initiative d'un ou plusieurs parlementaires ⁵⁴,

⁵² Source :

http://www.businessfrance.fr/Media/Default/BlogPost/Business%20France_CP%20Best%20TPO%20Award_VF.pdf

⁵³ Les commissions d'enquêtes se sont mobilisées récemment sur des thématiques économiques (conditions d'octroi d'une autorisation d'émettre à la chaîne Numéro 23 et de sa vente, évaluation des conséquences sur l'investissement public et les services publics de proximité de la baisse des dotations de l'État aux communes et aux EPCI, conditions de privatisation de la Société nationale Corse Méditerranée) ainsi qu'internationales et régaliennes

pourrait se voir chargées d'évaluer les outils de la diplomatie économique, leur efficacité, dont l'action de Business France. Cette proposition n'est bien sûr pas un geste de défiance à l'égard de cette structure et de ses équipes. Mais elle vise à clarifier des divergences d'interprétation entre un certain nombre d'acteurs de la diplomatie économique sur son rôle. Elle vise également, comme d'autres de nos propositions, à renforcer l'action de l'Assemblée nationale sur les questions de diplomatie et de commerce extérieur.

Proposition n° 6 : promouvoir auprès des députés élus pour la nouvelle mandature la création d'une commission d'enquête parlementaire pour mesurer la valeur ajoutée et l'efficacité des acteurs outils de la diplomatie économique ainsi que l'efficacité relative de Business France par rapport aux chambres de commerce.

Sans présager des résultats d'une telle commission, il faudra veiller à ce qu'elle ne débouche pas sur un transfert aux seules CCI de la responsabilité de défendre les intérêts de nos entreprises.

2.2. UN ACTEUR CLEF : L'AMBASSADEUR

La France se distingue également de ses voisins par le rôle et la place qu'elle accorde à ses ambassadeurs. Sur ce plan, la France peut seulement être comparée avec la Grande-Bretagne. Autant dans l'imaginaire collectif que dans le quotidien à l'étranger, l'ambassadeur est un acteur à part. Pour reprendre le portrait esquissé par l'une des personnes auditionnées dans le cadre de ce travail, l'ambassadeur est une sorte d'organiste : il a la possibilité de sortir une note isolée ou d'apprendre à utiliser tout le potentiel de ses orgues pour que l'effet et le son produits soient de bien meilleure qualité. Typiquement, il doit arriver à combiner la force d'action d'un service consulaire qui délivre des visas (plus efficacement à l'égard de chefs d'entreprises), le COCAC (programme de bourses, appariement écoles), l'AFD (potentiel de financement), l'attaché défense, le service économique, l'attaché agricole ainsi que les opérateurs de l'Etat (Business France (BF), campus France, etc.). Dans un environnement où les contrats se gagnent avec de meilleures offres de financement, d'accompagnement technique et de formation, il faut pouvoir jouer avec toutes ces gammes-là. L'ambassadeur dispose de tout ce potentiel.

(coûts passés, présents et futurs de la filière nucléaire, exil des forces vives de France, surveillance des filières et des individus djihadistes).

⁵⁴ « Les commissions d'enquête sont formées à l'initiative d'un ou plusieurs députés pour recueillir, sur un sujet précis, des éléments d'information en vue de les soumettre à l'Assemblée. Elles disposent de larges pouvoirs tels que le droit de citation ou l'habilitation à se faire remettre tout document de service. » Source : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/commissions/commissions-index.asp>

Mais comment, dans le quotidien de la diplomatie économique, travaille-t-il ? Son action est suivie par des indicateurs déclaratifs qui visent à évaluer : la promotion des exportations et de l'attractivité, ainsi que la mobilisation et la mise en cohérence des acteurs de l'export⁵⁵. Ils sont répartis entre des indicateurs d'activités, pour mesurer le travail entrepris par le poste, et de résultats, pour évaluer son influence. Les chiffres suivants font référence à l'année 2015 et concernent en cumulé 121 postes.

En moyenne, les ambassadeurs consacrent 39 % de leur temps aux enjeux économiques. Pour la promotion des exportations, le nombre d'entreprises reçues (15 500), le nombre d'initiatives menées pour valoriser l'offre française dans le cadre des familles prioritaires à l'export (954), sont des indicateurs d'activité. Les indicateurs de résultats sont le nombre de changements favorables aux intérêts français obtenus grâce au poste (727) et le nombre d'obtention de contrats supérieurs à 10 millions d'euros pour lesquels l'action du poste est jugée « significative » : près de 225 contrats.

Pour la promotion de l'attractivité cette fois, cela concerne à la fois les investisseurs et les touristes. Il s'agit par exemple du nombre d'interventions dans la presse ou dans des colloques et séminaires (1200) ou d'opérations de communication (2300). 4407 investisseurs ont été rencontrés. Les indicateurs de résultats sont le nombre de projets d'investissements détectés (1200) et de projets aboutis (935). Pour intéressant qu'ils soient, les indicateurs de rencontres appellent une réserve : deux rendez-vous d'affaires n'ont pas du tout le même poids ou la même importance, en fonction de l'interlocuteur rencontré, du moment de la rencontre, etc. C'est la difficulté plus globale des indicateurs, qui peuvent homogénéiser des actions extrêmement hétérogènes et d'importances variables.

Cette rapide radioscopie met toutefois en exergue quelques compléments à apporter. Sur les indicateurs de résultats, le seuil de 10 millions d'euros, certes plus facile à tracer, semble induire un biais pour de gros contrats, au détriment de contrats certes moins importants, mais qui peuvent bénéficier à des PME ou ETI et avoir un effet d'entraînement. C'est pourquoi nous proposons, dans cette grille, de revoir ces indicateurs au sens large. Car, problème propre à tous les indicateurs, le strict montant d'un contrat n'est qu'une illustration incomplète du dynamisme potentiel de la relation commerciale.

⁵⁵ Source : MAEDI.

Proposition n° 7 : revoir les indicateurs déclaratifs de suivi des activités économiques des ambassadeurs et leur adéquation avec des critères macroéconomiques au sens large plutôt que microéconomiques. Plus largement, nous proposons de mettre en place des statistiques publiques de l'efficacité du dispositif de la diplomatie économique.

Concernant les statistiques publiques de l'efficacité du dispositif, il pourrait être envisagé de communiquer le nombre de projets pour lesquels l'intervention de la diplomatie économique française a été décisive. Le nombre d'entreprises et pays couverts pourrait être également indiqués. Enfin, l'augmentation du chiffre d'affaires à l'international pour ces entreprises devrait être communiqué. A titre d'illustration, un tel exercice vient d'être conduit en Italie avec 756 projets soutenus couvrant plus de 300 entreprises dans 90 pays pour une augmentation du chiffre d'affaires à l'export de 50 milliards d'euros⁵⁶.

La seule référence claire au numérique⁵⁷ concerne la mise en place d'un site Internet avec une information économique pertinente et actualisée pour promouvoir les exportations. Bien entendu, l'activité d'une ambassade ne saurait être entièrement représentée par une grille d'indicateurs. Mais il est dommage que la politique des réseaux sociaux du poste ne soit pas valorisée plus distinctement : gestion des comptes de réseaux sociaux, capacité à engager la communication avec la communauté (ceux qui suivent une page Facebook ou un compte Twitter). C'est un canal d'échange privilégié en même temps qu'une source potentielle d'information. Cette mise en avant symbolique parmi les indicateurs d'activité doit servir à alerter sur le rôle essentiel qu'ils peuvent jouer pour détecter, fédérer et mobiliser tout ce qui peut avoir une utilité pour les intérêts français.

Proposition n° 8 : mettre en place et communiquer au grand public un indicateur mesurant l'activité du poste sur la capacité d'interaction avec les réseaux sociaux et les différentes communautés afférentes de ces réseaux.

Notons que l'activité des ambassadeurs sur le numérique est déjà tracée (nombre de followers sur les réseaux, etc.) par les services du MAEDI. Il faudrait toutefois mieux communiquer au grand public et en lien avec la diplomatie économique, ces indicateurs.

⁵⁶ Voir <http://www.prometeia.it/en/atlas/economic-diplomacy-Italy?UT=MIO-nostraVisione-articolo> ainsi que Alessandra Lanza (2017), « Quanto vale la diplomazia economica italiana – L'impatto economico del sostegno della Farnesina alle imprese italiane », Prometeia.

http://www.esteri.it/MAE/resource/doc/2017/01/maeci_presentazione_finale_31012017.pdf

⁵⁷ Source : MAEDI.

2.3. QUELLE DIPLOMATIE POUR QUELS ACTEURS ?

La diplomatie concerne bien sûr l'action directement entreprise par les Etats, et les formes administratives et organisationnelles qu'elle peut alors prendre. Mais, dans la mesure où elle touche à l'influence d'un Etat au sens large, elle peut également être appréhendée sous des aspects plus divers. Plusieurs pistes de réflexions se dessinent.

Tout d'abord, les liens entre diplomatie économique et diplomatie sportive. En effet, le sport international mêle à la fois une action de l'Etat (centres de formations, fédérations nationales, infrastructures etc.) et des investissements privés (droits de diffusion, clubs privés, etc.). Les grands événements (Coupe du Monde, Jeux Olympiques) ont été souvent, ces dernières années, confiés à de grands émergents (Afrique du Sud, Brésil, etc.). Toutefois, les efforts du MAEDI dans ce domaine sont à encourager. Ainsi, l'équipe de France des entreprises a été créée à l'initiative de notre ambassadeur à Doha en prévision de la Coupe du monde de football, des efforts notables ont été mis en place lors des RIGES (Rencontres Internationales des Grands Evénements Sportifs) et la mobilisation en amont de la *Ryder Cup* sur l'investissement a été utile.

Il faudrait poursuivre ces actions ciblées de la diplomatie économique lors de ces grands événements, actions qui profiteraient ainsi de l'attention portée à un pays pour faire un état des lieux de la relation commerciale, des partenariats éventuels, des opportunités manquées comme de celles qui sont à venir⁵⁸.

Ensuite, la question de l'influence française à Bruxelles se pose. La veille stratégique et l'influence pour l'édiction de normes, à travers les règlements et directives, devraient être considérées comme une priorité pour l'influence de la France, tout comme la présence des Français dans les directions opérationnelles (direction des achats par exemple) des organisations internationales. Plus généralement, une question essentielle et qui devrait mobiliser nos ambassades comme nos opérateurs (à commencer par Expertise France et l'AFD) est également liée à notre capacité à orienter les décisions sur les marchés publics (y compris à l'échelon local) par une présence renforcée à l'amont des processus décisionnel.

⁵⁸ Notons qu'il y a déjà une action dédiée du Ministère de l'Economie, à travers Business France, pour les entreprises françaises exportant dans le secteur sportif.

Enfin, la question du lien entre l'appui de l'appareil diplomatique français et la nationalité des entreprises se pose. Est-ce que le siège social et le lieu d'imposition devraient être les seuls critères déterminants ? Des entreprises françaises peuvent en effet déplacer leur siège social ou la localisation de leur comité exécutif (et/ou PDG) tout en continuant à bénéficier de la diplomatie économique française. Nous pensons qu'au-delà de la nationalité de l'entreprise, le critère clé est celui de la création d'emplois en France. Notre dispositif devrait continuer à privilégier ce critère.

Cela renvoie à une autre question, celle de la diplomatie des multinationales et des fondations internationales. Lorsque Bill Gates se rend à Paris et rencontre François Hollande, lorsque les dirigeants des GAFAs se déplacent, investissent dans des activités de lobbying, bénéficient de bureaux à travers le monde, ils exercent une diplomatie qui concurrence à la fois la diplomatie économique et d'autres secteurs de la diplomatie (lorsqu'ils se chargent de problématiques habituellement dévolues aux Etats ou que leur action interfère avec les choix d'un pays). En outre, les circonstances peuvent les conduire à prendre publiquement des positions qui sont clairement politiques, c'est le cas par exemple des dirigeants de Facebook, Apple, Netflix qui se sont ouvertement opposés au « *muslim ban* » de Donald Trump, ce décret qui a visé à interdire l'entrée du territoire américain aux ressortissants de certains pays musulmans.

Plus largement, cette interférence doit conduire la diplomatie à être attentive aux transformations en cours et, dans la mesure de ses moyens, inventive. C'est la raison pour laquelle les réseaux sociaux ont tout intérêt à faire partie de la stratégie diplomatique. D'autres voies ont aussi été explorées en Europe. Le Danemark vient de nommer un ambassadeur dédié aux grandes entreprises du secteur numérique et des efforts en la matière ont permis, après plusieurs mois de négociations, d'attirer des investissements comme Apple dans ce pays⁵⁹. Anders Samuelsen, le ministre des affaires étrangères, considère que ces grandes entreprises affectent la vie du Danemark autant que le font certains pays et considère que ce sont des acteurs auxquels les Etats doivent se confronter. « Dans le futur, nos relations bilatérales avec Google seront aussi importantes que celles que nous avons avec la Grèce, déclarait-il sur CNN. » Et d'ajouter : « ces firmes technologiques américaines ont amassé des

⁵⁹ <http://foreignpolicy.com/2017/01/27/denmark-creates-the-worlds-first-ever-digital-ambassador-technology-europe-diplomacy/>

fortunes encore plus grandes que des pays avec lesquels le Danemark entretient encore des relations diplomatiques classiques »⁶⁰.

Faut-il imaginer de nouveaux types d'ambassadeurs ? Il ne s'agirait pas de faire dépendre l'action d'un pays des demandes de ces grandes entreprises. Mais il serait illusoire de croire que ce travail d'influence n'existe pas déjà, en dehors de toute structure. La création d'un poste d'ambassadeur pour le numérique pourrait rendre plus transparent l'exercice de cette influence, fournir un interlocuteur privilégié pour orienter l'information et détecter des tendances. Mais sa création pourrait donner l'impression que les grandes entreprises bénéficient d'un traitement qui leur donne le rang symbolique d'un Etat. Sans doute la solution est-elle à trouver dans le juste maniement des symboles et l'inventivité sans laquelle les conditions de l'influence ne pourront que déperir.

⁶⁰ Ces propos ont été cités par Grégoire Normand, « Le Danemark nomme un ambassadeur auprès des GAFAs », La Tribune, 9 février 2017.

CONCLUSION

Le contexte mondial marqué par des risques géopolitiques accrus, une montée du protectionnisme et la révolution technologique qui efface de plus en plus les frontières entre Etats, entreprises et acteurs de la société civile, a augmenté l'incertitude et la complexité liées au métier de diplomate et à la diplomatie en général.

Les acteurs non-étatiques sont de plus en plus présents sur ce segment traditionnellement réservé aux seuls Etats. L'efficacité du dispositif de la diplomatie économique peut être un atout considérable pour un pays, ses entreprises et ses citoyens.

L'universalité du réseau français est un atout considérable. Il doit être maintenu. Il faudrait en revanche savoir concentrer davantage nos moyens sur certains pays ou secteurs en fonction des priorités. L'universalité n'est pas opposée à la focalisation. Au contraire même, elles fonctionnent bien ensemble. C'est parce que le réseau est universel qu'il aura la souplesse de choisir la bonne focalisation au bon moment. De plus, les services diplomatiques français, comme les TPE et PME qu'elles accompagnent, devraient sortir de leurs zones de confort et s'exposer à des zones d'exportations plus difficiles et plus compétitives, où l'apport de la diplomatie économique serait plus important. Cette approche qui vise à pénétrer des marchés nouveaux ouvre ainsi des perspectives à nos entreprises ayant un potentiel à l'export. La plus grande efficacité recherchée dans la diplomatie économique est une façon de ne pas se laisser déborder par une diplomatie des intérêts privés. Les grandes entreprises, premières bénéficiaires du dispositif de diplomatie économique, devraient quant à elles mieux intégrer leurs sous-traitants TPE et PME pour faire gagner la « marque France ».

Ainsi, il n'y a pas de fatalité au déficit commercial de la France. Notre pays dispose des moyens pour le redresser, *a fortiori* quand les institutions de l'Etat en charge de la diplomatie économique travaillent de mieux en mieux ensemble. Des accords vertueux ont été mis en place entre ces opérateurs de l'Etat afin de lancer des actions chapeautées par les ambassadeurs. C'est le gage d'offres de meilleure qualité. Des *best practices* sont aussi identifiées. Reste que le dispositif français comporte aujourd'hui encore trop d'acteurs. Dans un contexte de concurrence de plus en plus exacerbée et de contrainte budgétaire, il nous semble urgent de le simplifier. Au-delà des mesures proposées, le plus important serait peut-être de redonner au commerce extérieur et à la diplomatie économique leurs lettres de noblesse pour qu'ils deviennent un objet politique prioritaire inscrit à l'ordre du jour du nouveau quinquennat.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES

Les auteurs tiennent à remercier le pôle économie de Terra Nova pour son appui et plus particulièrement Christophe Vadot. Plus généralement, nous remercions l'ensemble des personnes auditionnées pour leurs remarques ayant permis d'enrichir notre texte.

- Xavier Driencourt, Diplomate, Ministère des Affaires étrangères et du Développement international
- Matthieu Etourneau, Directeur général du Centre Français des Affaires de Téhéran
- Samir Karoum, Vice President Systems and Infrastructures Middle East and Africa, Alstom
- François Le Verger, Chef du pôle « pilotage et animation », Mission du commerce extérieur et de l'attractivité, Ministère des Affaires étrangères et du Développement international
- Jacques Maire, Représentant spécial pour la reconstruction et le développement, Ministère des Affaires étrangères et du Développement international
- Romain Nadal, Directeur de la communication et de la presse/Porte-parole du ministère des Affaires étrangères
- Agnès Romatet, Directrice de la Direction des entreprises, de l'économie internationale et de la promotion du tourisme, Ministère des Affaires étrangères et du Développement international
- Rémy Tiroutouvarayane, adjoint au Directeur de la communication et de la presse/Porte-parole du ministère des Affaires étrangères
- Charles Thepaut, Diplomate, Ministère des Affaires étrangères et du Développement international
- Jasmine Zerini-Cooper, Avocate au Barreau de Londres et ancienne Sous-Directrice Asie Méridionale, Quai d'Orsay, France