

République Française

Yvon JACOB

Ambassadeur de l'Industrie

Serge GUILLON

Contrôleur général économique et financier

En finir avec la mondialisation déloyale !

**La réciprocité des efforts, la
convergence des règles et l'équité des
pratiques, conditions d'une relation
commerciale plus équilibrée entre
l'Union européenne et ses partenaires.**



Ministère des Affaires Etrangères et Européennes
Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie

Janvier 2012
Rapport

Ce rapport a été commandé par trois ministres :

Le Ministre auprès du ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, chargé de l'Industrie, de l'Energie et de l'Economie numérique ;

Le Secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, chargé du Commerce extérieur ;

Le Ministre auprès du ministre d'Etat, ministre des Affaires étrangères et européennes, chargé des Affaires européennes.

Mais son contenu n'engage que ses deux auteurs.

Remerciements

La mission, qui a permis l'élaboration de ce rapport, a bénéficié du précieux concours d'Hubert BLAISON pour son organisation matérielle et de l'appui de nombreux collaborateurs des ministères concernés. La direction générale du Trésor, les services économiques à l'étranger et la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services ont apporté une aide efficace aux auteurs. La mission n'aurait pu réaliser ses travaux sans la bienveillance des nombreuses personnes qui ont accepté de consacrer du temps à des entretiens avec les auteurs.

Les temps changent

« Le commerce guérit des préjugés destructeurs ; et c'est presque une règle générale, que partout où il y a des mœurs douces, il y a du commerce ; et que partout où il y a du commerce, il y a des mœurs douces ».

Charles-Louis de Secondat, baron de Montesquieu (De l'esprit des lois, 1748)

"Nous ouvrirons les marchés étrangers avec une barre à mine où cela est nécessaire, mais avec une poignée de main toutes les fois où cela est possible".

Carla Hills, représentante pour le commerce des Etats-Unis de février 1980 à janvier 1993 (1991).

« Le ciel qui surplombe le commerce mondial est noir de nuées d'orage. Les tambours de guerre battent de plus en plus fort. Certains guettent déjà l'équivalent de l'assassinat de l'archiduc François-Ferdinand. Une étincelle suffirait à embraser la planète. »
The Financial Times (mars 2010)

SOMMAIRE

Plan du rapport

Résumé du rapport

Rapport

Première partie : le contexte

Deuxième partie : les propositions

Annexe 1 : Liste des personnes rencontrées

Annexe 2 : Analyse comparative de la situation de 7 pays au regard de la désindustrialisation et de la délocalisation

PLAN DU RAPPORT

INTRODUCTION

PREMIERE PARTIE : LE CONTEXTE

1.1/ L'industrie est un moteur essentiel de la mondialisation

1.1.1/ L'industrie a favorisé la mondialisation commerciale

- 1.1.1.1/ Des innovations industrielles à l'origine des deux mondialisations
- 1.1.1.2/ Une mondialisation favorisée par la fragmentation de la production
- 1.1.1.3 / Des sociétés multinationales industrielles au cœur de la mondialisation
- 1.1.1.4/ Un secteur industriel moteur du commerce international

1.1.2/ La mondialisation complexifie l'approche de l'industrie

- 1.1.2.1/ Des interrogations sur le concept d'industrie aujourd'hui
- 1.1.2.2/ Des difficultés de détermination de l'origine des produits manufacturés
- 1.1.2.3/ Des débats sur la pertinence de la mesure des échanges commerciaux
- 1.1.2.4/ Des interrogations sur la compatibilité entre mondialisation et réciprocité

1.1.3/ L'industrie européenne est confrontée à de multiples menaces

- 1.1.3.1/ Une position toujours dominante de l'industrie européenne dans le monde
- 1.1.3.2/ Une industrie européenne dépendante des performances de l'Allemagne
- 1.1.3.3/ Une multiplication de tendances inquiétantes en Europe
- 1.1.3.4/ De nombreuses causes internes et externes à l'Union européenne

1.2/ Le système commercial multilatéral n'est plus adapté à la mondialisation

1.2.1/ Le système multilatéral a oublié ses ambitions initiales

- 1.2.1.1/ Un système issu d'un environnement qui a profondément changé
- 1.2.1.2/ Un projet initial ambitieux mettant en évidence l'impératif de réciprocité
- 1.2.1.3/ Un impératif de réciprocité dans les objectifs de la charte de la Havane
- 1.2.1.4/ Le GATT, une dynamique de démantèlement vers une moindre réciprocité
- 1.2.1.5/ La réciprocité au cœur des contestations des pays en développement
- 1.2.1.6/ Le retour de l'exigence de réciprocité dans les accords de l'Uruguay round
- 1.2.1.7/ Doha ou un cycle à hauts risques pour les industries européennes

1.2.2/ Le système multilatéral est confronté à ses propres limites

- 1.2.2.1/ Un système inadapté aux évolutions de la mondialisation commerciale
- 1.2.2.2/ Une croissance du nombre de membres de l'OMC source de débats
- 1.2.2.3/ La Chine exemple d'une négociation d'adhésion particulièrement difficile
- 1.2.2.4/ L'ampleur des effets favorables de son adhésion pour la Chine
- 1.2.2.5/ Les relations avec la Chine symbolisent la politique du «Tao Guang Yang Hui »
- 1.2.2.6/ Les enjeux du statut de pays en développement et du statut d'économie de marché

1.2.3/ Le système multilatéral souffre de l'organisation de sa gouvernance

- 1.2.3.1/ Une gouvernance pouvant conduire à la paralysie du processus de décision
- 1.2.3.2/ Un organe de règlement des différends innovant et limité

1.3/ Les trous noirs de la régulation favorisent le développement du bilatéralisme

1.3.1/ Les trous noirs de la régulation favorisent la concurrence déloyale

- 1.3.1.1/ Des politiques de change au service d'une concurrence déloyale
- 1.3.1.2/ L'absence de véritable régulation des financements publics
- 1.3.1.3/ Le non-respect des normes sociales fondamentales
- 1.3.1.4/ Les lacunes de l'accord plurilatéral sur les marchés publics
- 1.3.1.5/ Les violations des règles de la propriété intellectuelle

1.3.2/ Les accords commerciaux régionaux se multiplient dans le monde

- 1.3.2.1/ L'articulation entre le système multilatéral et les accords régionaux
- 1.3.2.2/ Un bilatéralisme original des Etats-Unis fondé sur des exigences spécifiques

DEUXIEME PARTIE : LES PROPOSITIONS

2.1/ La mobilisation contre la concurrence déloyale doit être améliorée

2.1.1/ La réciprocité ne répond pas aux problèmes de concurrence déloyale

- 2.1.1.1/ La nécessité d'un objectif de lutte contre la concurrence déloyale
- 2.1.1.2/ Une mobilisation inadaptée d'une partie du monde industriel français

2.1.2/ Les entreprises ont besoin de « correspondants spécifiques »

- 2.1.2.1/ La mise en place de structure d'orientation des entreprises en France
- 2.1.2.2/ La création d'une structure d'accueil et d'orientation par la Commission européenne

2.2/ Les politiques internes européenne doivent mieux intégrer la mondialisation

2.2.1/ Les lacunes de la surveillance favorisent la concurrence déloyale

- 2.2.1.1/ L'asymétrie des pratiques normatives de l'Europe et de ses concurrents
- 2.2.1.2/ Une exemplarité normative source de charges pour les entreprises
- 2.2.1.3/ Une concurrence déloyale des produits importés non conformes
- 2.2.1.4/ La nécessité de mesures d'amélioration de la surveillance du marché

2.2.2/ La politique de la concurrence est l'objet de critiques récurrentes

- 2.2.2.1/ Une politique européenne de la concurrence parmi les plus exigeantes du monde
- 2.2.2.2/ Des critiques souvent infondées à l'égard de la lutte contre les ententes
- 2.2.2.3/ Des débats sur la politique d'encadrement des concentrations
- 2.2.2.4/ Un besoin de flexibilité de la politique à l'égard des aides d'Etat
- 2.2.2.5/ Des améliorations possibles de la politique de la concurrence

2.2.3/ La réciprocité devrait conditionner l'accès aux marchés publics

- 2.2.3.1/ Un principe général d'ouverture des marchés publics européens
- 2.2.3.2/ Des dissymétries majeures dans l'accès aux marchés publics
- 2.2.3.3/ La nécessité de mesures de sauvegarde pour réduire les dissymétries

2.2.4/ Une protection des investissements directs devrait être instaurée

- 2.2.4.1/ Des investissements directs facteurs possibles de concurrence déloyale
- 2.2.4.2/ La nécessité d'une législation européenne pour répondre aux menaces

2.3/ La politique commerciale européenne doit mieux répondre à la concurrence déloyale

2.3.1/ La politique commerciale de l'Union européenne privilégie l'ouverture

- 2.3.1.1/ Une ouverture extérieure fondement de la construction européenne
- 2.3.1.2/ 50 ans d'abaissement des barrières tarifaires européennes

2.3.2/ Les instruments européens de défense manquent d'efficacité

- 2.3.2.1/ Le renoncement de l'Union européenne aux instruments de rétorsion
- 2.3.2.2/ Les trois catégories d'instruments de défense de l'Union européenne
- 2.3.2.3/ Une utilisation très modérée de ces instruments par l'Union européenne
- 2.3.2.4/ La nécessité de nouvelles réformes pour améliorer ces instruments

2.3.3/ Une organisation mondiale de la régulation économique et commerciale devient indispensable

- 2.3.3.1/ Un impératif de mise cohérence des engagements internationaux
- 2.3.3.2/ Des évolutions indispensables du mode de fonctionnement de l'Organisation mondiale du Commerce
- 2.3.3.3/ La nécessité d'une organisation mondiale de la régulation économique et commerciale

Résumé du rapport

L'Europe est toujours une puissance industrielle dominante dans le monde même si sa position se détériore. L'industrie européenne regroupe 2,3 millions d'entreprises, emploie environ 35 millions de salariés, et produit plus de 1 600 milliards d'euros de valeur ajoutée par an. Elle a mieux résisté que d'autres régions à l'émergence de nouveaux concurrents. Avant la crise, en 2006, l'Union européenne représentait 21% des échanges mondiaux de produits manufacturés face aux Etats-Unis (13,8%) et au Japon (10,5%) dont le poids a considérablement régressé au bénéfice notamment de la Chine qui a doublé sa part en 10 ans¹. Le déficit des échanges de produits manufacturés est récent. La plupart des Etats membres de l'Union européenne ont conservé une base industrielle importante. Dans 22 pays européens, la part de l'industrie dans le produit intérieur brut dépassait les 15% en 2006. Pour 12 d'entre eux, dont l'Allemagne, la Suède, la Finlande, l'Autriche, l'Irlande et de nouveaux Etats membres, l'industrie représente encore plus de 20% du PIB². Avec une part d'environ 13% du PIB pour l'industrie, la France est donc devenue l'un des pays les moins industrialisés d'Europe si on retient ce critère.

Mais cette résistance industrielle de l'Europe repose sur quelques secteurs et principalement un pays, l'Allemagne. La chimie, la pharmacie, l'automobile et les machines-outils notamment, mais à des degrés très différents, offrent encore à l'Europe une place majeure dans la production mondiale. **L'Allemagne (16% de la population de l'Union) représente à elle seule près de 26% de la valeur ajoutée industrielle de l'Union européenne.** Quatre Etats, l'Allemagne (25,9%), le Royaume-Uni (14,9%), l'Italie (13%) et la France (11,1%) sont à l'origine des 2/3 de la valeur ajoutée industrielle européenne.

La performance de l'Allemagne masque une situation préoccupante. L'industrie européenne connaît un recul, une dévalorisation qui se manifeste par de nombreux signaux inquiétants : pertes d'emplois, stagnation de l'effort d'innovation, déséquilibres commerciaux (près de 1 200 milliards d'euros de déficit commercial cumulé au détriment de l'Europe dans les échanges de produits manufacturés avec la Chine au cours des dix dernières années), disparition de certaines compétences...

La France est particulièrement concernée par ces tendances négatives. Entre 1960 et 2007, elle n'avait connu que 5 années de solde négatif de ses échanges industriels (entre 1987 et 1991) avant de retrouver cette situation depuis 2007, en raison principalement d'une balance négative avec la Chine et avec l'Allemagne.

Face à des mutations économiques de nature et d'ampleur très différentes de celles des années 1980 ou 1990, les industries européennes sont donc à la recherche de leur place dans la nouvelle mondialisation. Les divergences d'intérêts et de stratégies entre les Etats freinent l'émergence d'une politique européenne de l'industrie. Instrument de conquête ou de protection des marchés pour certains pays, la concurrence déloyale se développe. Le marché intérieur représente environ 60% des débouchés des produits manufacturés européens. Les marchés extérieurs constituent le dernier tiers. Les conditions de concurrence sur ces marchés sont donc des facteurs de réussite ou d'échec pour les industries européennes. Très ouvert, le marché intérieur est un terrain de vive compétition, parfois déloyale. Sur les marchés extérieurs, la concurrence déloyale est

¹ Source : Etude du BEPA intitulée « Competitiveness industrial location » (2006).

² Source Eurostat de 2006, les chiffres des années de crise n'étant pas pertinents.

encore plus développée. Elle constitue un frein au développement international des petites et moyennes industries et des entreprises de taille intermédiaire, qui ne disposent pas des mêmes moyens d'adaptation que les grandes entreprises.

La situation de l'industrie est une préoccupation ancienne de l'Union européenne. La Commission européenne a multiplié au cours des années 2000 les communications témoignant de ses préoccupations industrielles. « *La politique industrielle dans une Europe élargie* » (2002), « *Une politique de concurrence proactive pour une Europe compétitive* » (2004), « *Accompagner les mutations structurelles – une politique industrielle pour l'Europe élargie* » (2004), « *Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne : un cadre politique pour renforcer l'industrie manufacturière de l'Union européenne – Vers une approche intégrée de la politique industrielle* » (2005) sont autant de textes qui en témoignent. Depuis deux ans la Commission a réaffirmé son intérêt pour les enjeux industriels dans des communications consacrées à la politique industrielle, à l'innovation, à la normalisation, à la politique commerciale par exemple.

Mais en dépit de ces nombreuses initiatives de la Commission européennes, les mesures concrètes et spécifiques sont encore limitées. Cela s'explique en particulier par la diversité des situations industrielles et donc des intérêts au sein de l'Union européenne.

Ainsi, l'écart de coût horaire moyen de la main d'œuvre en euros varie de 1 à 15 entre les deux extrêmes (la Bulgarie et la Suède)³. La part de l'industrie dans la valeur ajoutée s'étale de 8% (Luxembourg) à plus de 25% (Slovaquie et République tchèque). Celle de l'industrie dans l'emploi connaît également des différences considérables selon les pays : de 10% (Chypre) à plus de 27% en République tchèque. Certains pays sont confrontés à une régression industrielle, d'autres résistent aux effets négatifs de la mondialisation, voire progressent.

Face à de telles différences de situations et divergences d'intérêts, la recherche d'un compromis sur des questions industrielles se heurte à de nombreuses difficultés. Mais ce contexte ne doit pas susciter le défaitisme. Les analyses de la Conférence nationale de l'Industrie (CNI) pour la France s'appliquent également à l'Europe. Dans son rapport préparé sous la direction de Jean-François DEHECQ, son vice-président, la CNI indique en effet : « *Les atouts et facteurs favorables à la croissance de l'industrie demeurent une base solide pour surmonter les difficultés de court terme et créer une dynamique d'avenir. La France doit combattre le sentiment d'infériorité qu'elle ressent pour son industrie et s'appuyer sur ses atouts majeurs pour redevenir une grande puissance industrielle* ».

La gravité de la situation a toutefois permis de réaffirmer récemment l'importance du principe de réciprocité, c'est-à-dire de l'octroi de concessions en échange de contreparties équivalentes. Ce principe très ancien est l'un des fondements du système multilatéral. Mais il a d'abord été l'un des objectifs des politiques bilatérales et notamment de la politique commerciale américaine. Le « Reciprocal Trade Agreement Act », adopté en 1934 a ainsi autorisé l'administration ROOSEVELT a négocié des accords comportant des réductions douanières allant jusqu'à 50% avec des Etats acceptant la même concession.

Le Conseil européen extraordinaire du 16 septembre 2010 marque donc une étape supplémentaire sur la voie de la réaffirmation du principe de réciprocité dans les objectifs commerciaux de l'Union européenne.

³ Source : Eurostat et Conseil économique, social et environnemental (Repères statistiques sur les données économiques, sociales et environnementales de la société française, 2009 n°5).

Ses conclusions précisent en effet les nouvelles ambitions de l'Union européenne dans ses relations, notamment commerciales, avec ses partenaires stratégiques : « *Le Conseil européen a examiné les moyens d'imprimer un nouvel élan aux relations extérieures de l'Union, en tirant pleinement parti des possibilités offertes par le Traité de Lisbonne. Il a considéré que l'Europe devrait défendre ses intérêts et ses valeurs avec plus d'assurance et dans un esprit de réciprocité et de bénéfice mutuel* ».

Cette réaffirmation nécessaire du principe de réciprocité n'est pas suffisante pour répondre efficacement aux comportements de concurrence déloyale qui se développent.

En réponse à cette situation, le rapport propose des mesures nationales, européennes et internationales destinées à améliorer la régulation de la concurrence. La plupart des actions recommandées sont concrètes et applicables à condition pour certaines d'entre elles d'entreprendre une action d'influence auprès des autres Etats membres. Les pratiques déloyales en matière de production et d'échange sont des sources de déséquilibres graves qui peuvent prendre un caractère systémique pour l'économie mondiale.

La régulation économique et commerciale est aujourd'hui un enjeu aussi important que la régulation financière.

1/ UN CONTEXTE PREOCCUPANT

1.1/ La mondialisation a profondément modifié la géographie industrielle

► La mondialisation a complexifié l'approche de l'industrie

Depuis les années 1980 et le développement de la deuxième mondialisation, la sphère industrielle est de plus en plus difficile à délimiter. La fragmentation des processus de production, la diversification de la localisation des étapes de conception ou de fabrication, l'externalisation de certaines fonctions aujourd'hui comptabilisées dans les services aux entreprises, suscitent des interrogations sur ce qu'est une industrie. Une partie de la baisse de la part de l'industrie dans la valeur ajoutée et des emplois industriels est imputable aux stratégies d'externalisation.

Qu'est-ce qu'une entreprise industrielle, qu'est-ce qu'un produit français ou d'une autre origine, qu'est-ce qu'une entreprise française ou d'un autre pays ? Ce sont autant de questions sans réponses fiables et qui incitent à s'interroger sur la pertinence des politiques publiques dont les bénéficiaires réels sont de plus en plus difficiles à identifier.

► La mondialisation fait émerger de nouveaux concurrents

Après l'émergence de l'Inde comme « hub des délocalisations de services » dans les années 1990, la Chine est devenue depuis son adhésion à l'OMC en 2001, « l'atelier de fabrication du monde » au détriment principalement des Etats-Unis et du Japon, mais aussi de l'Europe. Après avoir été perçue comme une opportunité, la croissance chinoise est considérée comme une menace dans de nombreux pays. Les marchés émergents d'hier sont les puissances émergentes d'aujourd'hui. Aux Etats-Unis par exemple, la sous-évaluation du yuan, l'attribution discriminatoire des marchés publics, l'insuffisante protection de la propriété intellectuelle et l'opacité du système d'aides d'Etat aux

entreprises sont dénoncées en raison de leur caractère de pratiques de concurrence déloyale de la part de la Chine.

➤ **La diversité des situations constitue un handicap pour l'Europe**

La situation de l'industrie est une préoccupation ancienne de l'Union européenne. Mais en dépit de nombreuses communications de la Commission européennes, les mesures concrètes et spécifiques sont encore limitées. Cela s'explique en particulier par la diversité des situations industrielles et donc des intérêts au sein de l'Union européenne. Ainsi, l'écart de coût horaire moyen de la main d'œuvre en euros varie de 1 à 15 entre les deux extrêmes (la Bulgarie et la Suède).

La part de l'industrie dans la valeur ajoutée s'étale de 8% (Luxembourg) à plus de 25% (Slovaquie et République tchèque). Celle de l'industrie dans l'emploi total connaît également des différences considérables selon les pays : de 10% (Chypre) à plus de 27% en République tchèque. Certains pays sont confrontés à une régression industrielle, d'autres résistent aux effets négatifs de la mondialisation, voire progressent. **Face à de telles différences de situations et à de telles divergences d'intérêts, la recherche d'un compromis sur des questions industrielles se heurte à de nombreuses difficultés. Cela explique l'impossibilité actuelle à concevoir une réelle politique industrielle européenne.**

1.2/ Le système multilatéral a une efficacité encore limitée

➤ **Les trous noirs de la régulation encouragent la concurrence déloyale**

La concurrence par les politiques de change, le respect des huit normes sociales fondamentales de l'Organisation internationale du travail, le financement quasi-gratuit du capital, le respect de la propriété intellectuelle, l'ouverture réciproque des marchés publics, la mise en œuvre effective des engagements environnementaux, la convergence des règles d'investissement font partie des sujets qui mériteraient une négociation internationale en vue d'une meilleure régulation permettant de lutter contre les pratiques de concurrence déloyale. Certains d'entre eux font l'objet d'accords internationaux. Mais leur portée est généralement très limitée (cf exemple de l'accord plurilatéral sur les marchés publics).

➤ **L'organisation et le fonctionnement de l'OMC nuisent à son efficacité**

Depuis la création du GATT, le nombre d'Etats membres du système multilatéral a été multiplié par 6. L'OMC comprend aujourd'hui 153 membres. Ces adhérents représentent 96,4% du commerce international, 96,7% du PNB mondial et 90% de la population. Les échanges de 5 pays ou zones (Union européenne, Etats-Unis, Japon, Chine et Canada) atteignent à eux seuls 68% du commerce mondial. Dans une organisation qui fonctionne selon le principe un Etat = une voix et au consensus dans les grandes négociations, le nombre est un handicap. Le processus de décision dans les cycles de négociation multilatérale explique les difficultés à obtenir un accord illustrées par l'enlisement du cycle de Doha.

1.3/ Le respect de la réciprocité est nécessaire sans être suffisant

➤ **La réciprocité est l'un des fondements du GATT**

La réciprocité a été longtemps un des fondements des accords commerciaux bilatéraux et du système multilatéral de régulation du commerce international. Ce dernier a été fondé sur deux grands principes : la réciprocité des concessions permettant à des pays partenaires de bénéficier d'avantages mutuels et la clause de la nation la plus favorisée grâce à laquelle ces concessions sont étendues à tous les autres pays membres du système.

Les conséquences de ce principe sont explicitées à l'article 17 des statuts du GATT : « *Aucun Etat Membre ne sera tenu de faire des concessions unilatérales, ni de faire des concessions à d'autres Etats Membres pour lesquelles il ne recevrait pas en retour de concessions suffisantes* ».

► La réciprocité est perçue comme un masque du protectionnisme

L'image « d'instrument d'un protectionnisme déguisé » est attachée au concept de réciprocité. Nombreux sont les gouvernements qui le considèrent comme un « cheval de Troie » du protectionnisme. Ce sont notamment les pays en développement qui ont véhiculé cette réputation négative de la réciprocité. Le cycle de Doha est d'ailleurs fondé sur la « moindre réciprocité ».

La position du gouvernement britannique illustre ces craintes. Dans son livre blanc sur le commerce (février 2011, Ministère de l'économie), il indique en effet : « *Bien que ce concept soit en apparence raisonnable, il peut en réalité ouvrir la porte au protectionnisme. Il est certainement vrai que, si les pays tiers deviennent plus ouverts, nous devrions également ouvrir nos marchés, mais le gouvernement ne pense pas que l'Union Européenne devrait fermer ses marchés si ceux des autres ne sont pas ouverts. Ceci pourrait affaiblir la compétitivité, augmenter les coûts et (en matière de marchés publics) réduire la valeur de l'argent du contribuable européen.* »

► La réciprocité a une portée limitée aux tarifs et aux marchés publics

Les problèmes d'évaluation de la réalité de la réciprocité ne plaident pas en faveur de ce concept. La réciprocité évoquée dans les textes fondateurs s'appliquait aux droits de douane. Il était possible de mesurer la réalité de la réciprocité des concessions. La loi américaine de 1934 sur la réciprocité autorisait ainsi le Gouvernement américain à signer des accords commerciaux prévoyant des baisses réciproques de droits de douanes dans une limite de – 50%. En matière tarifaire, la réciprocité s'évalue et se mesure. Mais les enjeux de réduction des droits de douane ont moins d'importance après sept cycles de négociations commerciales multilatérales. Les barrières non tarifaires sont des obstacles plus préoccupants. Or la réciprocité de concessions sur des barrières non tarifaires est beaucoup plus difficile à apprécier, à l'exception de celles concernant les marchés publics. Le concept de réciprocité est donc beaucoup moins pertinent lorsqu'il est appliqué aux nouvelles formes d'obstacles commerciaux.

2/ UNE POLITIQUE EUROPEENNE INADAPTEE

2.1/ L'insuffisance de mobilisation concerne tous les acteurs

► Une grande partie des industries sont insuffisamment mobilisées

Une grande majorité des entreprises industrielles sont dans l'incapacité d'identifier les causes de leurs problèmes et les canaux français ou européens à mobiliser pour apporter des réponses à leurs questions. L'organisation complexe du traitement des

questions industrielles en France les désarçonne. L'Union européenne leur est totalement étrangère. Les spécialistes des affaires européennes sont rares au sein des centaines de permanents des organisations professionnelles industrielles. Ce constat ne concerne évidemment pas les grandes entreprises transnationales ou des organismes professionnels tels que le Cercle de l'Industrie, le MEDEF, l'AFEP ou certaines fédérations professionnelles (Textile, BTP ...).

En dépit de réels progrès (cf les « helpdesks » de la Commission européenne), le besoin de structures d'accueil et orientation tant à Bruxelles qu'à Paris est exprimé par la plupart des entreprises.

2.2/ La volonté d'exemplarité européenne pénalise les entreprises

► Les produits non conformes pénètrent facilement le marché intérieur

Le surcroît de charges résultant de la réglementation produite par l'Union européenne serait mieux accepté par les industriels européens si les fabricants étrangers exportant en Europe le subissaient également pleinement. Or les défaillances de la surveillance du marché permettent l'importation de produits non conformes aux normes européennes qui font subir une concurrence déloyale aux biens fabriqués dans les pays membres de l'Union. Des réseaux d'alerte, essentiellement au service des consommateurs, existent, mais leur domaine est généralement limité à la sécurité et leur efficacité dépend d'administrations nationales aux moyens très diversifiés selon les pays.

Faute d'une véritable association des administrations douanières à son élaboration, le règlement REACH, qui s'applique sous conditions à des produits importés, est difficilement contrôlable. Les industriels européens de la chimie subissent donc un double effet négatif : un surcoût de production en Europe et une concurrence déloyale de la part d'entreprises de pays tiers. Le secteur des pneumatiques et celui des briquets sont d'autres exemples de biens fabriqués en Europe et concurrencés sur le marché intérieur par des produits non conformes aux normes européennes.

► Les marchés publics européens sont largement ouverts

L'enjeu est de permettre aux acheteurs publics d'acheter au meilleur prix et aux meilleures conditions. Les achats publics représentent en effet 17% du PIB de l'Union européenne. L'Union européenne « offre » donc à ces partenaires le « plus grand marché public du monde ». Selon la Communication de la Commission européenne sur « croissance, commerce et emploi », le total des marchés publics européens a atteint 2088 milliards d'euros en 2009 à comparer à un total de 1077 milliards d'euros aux Etats-Unis, 700 milliards en Chine et 565 milliards au Japon. Mais faute notamment de l'adoption d'un instrument et d'une politique de réciprocité, les marchés publics européens sont largement ouverts sans contreparties.

► La politique de la concurrence est particulièrement exigeante

Indispensable au bon fonctionnement du marché intérieur, la politique européenne de la concurrence est l'une des plus exigeantes du monde. Rares sont les pays qui disposent d'une législation aussi restrictive sur les aides d'Etat. En ce qui concerne la lutte contre les ententes et abus de positions dominantes, les sanctions financières sont de plus en plus élevées. Quant aux concentrations, les obligations imposées aux entreprises sont également mal vécues par leurs dirigeants.

2.3/ Une politique extérieure marquée par une insuffisance de contreparties

➤ L'ouverture unilatérale est un sujet de débat depuis les années 1950

Négociateur français du traité de Rome, Jean-François DENIAU raconte en effet : « *Quand j'argumentais qu'il valait mieux, ne serait-ce que pour des motifs de négociation évidents, partir d'un tarif sérieux et obtenir des concessions en contrepartie de la part des autres pays du monde, le professeur ERHARD, ministre de l'Economie et des Finances de la République fédérale, me rétorquait que le protectionnisme était un mal en soi, et une baisse des tarifs douaniers un bien en soi, même sans contrepartie négociée...* ».

Outre son ouverture unilatérale aux pays les moins avancées résultant de l'initiative dite « tout sauf les armes », l'Union européenne ne pratique que par exception la préférence communautaire et l'accès à son marché est aisé. Elle s'est efforcé d'être exemplaire dans les négociations multilatérales et a souvent anticipé les concessions pour contribuer au progrès des discussions. Il est donc aujourd'hui beaucoup plus difficile pour elle de négocier en position de force avec des partenaires extérieurs. Cette conception ancienne de l'insertion de l'Union européenne dans le commerce mondial explique que l'essentiel de ses exportations de produits industriels ne soient pas « couvertes » par des accords de libre-échange.

L'ouverture du marché européen aux importations de pays tiers n'est donc pas la contrepartie de concessions obtenues dans le cadre de négociations. Le contenu des accords commerciaux (avant les récentes évolutions) en témoigne. Elle est le résultat, pour l'essentiel, de mesures unilatérales qui concrétisent sa volonté d'exemplarité en matière de commerce international. La mise en œuvre de cette politique explique que le niveau moyen des droits appliqués aux importations industrielles dans l'Union européenne (4%) soit l'un des plus bas du monde.

➤ Les outils de défense commerciale sont insuffisamment efficaces

Malgré plusieurs réformes, les instruments européens ont une efficacité moindre que ceux de nombreux autres pays (cf Etats-Unis notamment). L'insuffisance des moyens consacrés à la défense commerciale, les délais d'instruction, les modes de calcul, le faible niveau des réactions, la limitation de leur durée expliquent notamment ce différentiel d'efficacité.

3/ DES PROPOSITIONS

3.1/ Les mesures nationales devraient organiser une meilleure mobilisation

➤ Faire évoluer le discours français pour favoriser les alliances

Proposition n°1 : Faire évoluer le discours français sur la réciprocité en mettant en avant **l'impératif de lutte contre la concurrence déloyale** organisée par certains Etats à la fois sur le marché intérieur et sur les marchés tiers.

Proposition n°2 : Organisation à Paris d'un séminaire européen consacré à la lutte contre la concurrence déloyale et destiné pour l'essentiel au monde industriel très en retard dans la prise en compte de ce type d'enjeux. La Commission européenne, le Parlement européen, les Etats membres et leurs patronats industriels devraient notamment y être associés.

Proposition n° 3 : Ce séminaire devrait être l'occasion de créer, à l'initiative du ministre français, un « **groupe des amis de l'industrie** » sur le modèle des nombreux groupes de ce type créés entre des Etats membres.

➤ **Améliorer les relations avec les entreprises industrielles**

Proposition n°4 : Organisation d'un dialogue avec les organisations ou associations professionnelles volontaires pour évaluer leurs besoins de formation aux enjeux européens et leur présenter des offres publiques.

Proposition n°5 : Création au sein de la Conférence Nationale de l'Industrie d'une Commission Europe qui pourra auditionner les administrations concernés sur les sujets européens ayant des incidences sur le secteur industriel.

Proposition n°6 : Mise en place d'une mission concurrence déloyale (ou généraliste) au sein de la DGCIIS (ou avec un autre positionnement). Elle serait chargée de recevoir les témoignages des entreprises industrielles et de les orienter vers la structure française ou européenne compétente pour les traiter.

3.2/ L'Europe devrait privilégier la lutte contre la concurrence déloyale

➤ **Organiser la remontée des informations issues des entreprises**

Proposition n°7 : Entreprendre un travail d'influence pour convaincre la Commission européenne de mettre en place, au sein de la direction générale des entreprises, une structure d'accueil et d'orientation des entreprises subissant des problèmes de concurrence déloyale (ou connaissant tout autre type de problème) et qui fonctionnerait en réseau avec les structures nationales.

➤ **Mettre en place une véritable surveillance du marché intérieur**

Proposition n°8 : Entreprendre une action d'influence pour convaincre la Commission européenne et nos partenaires d'introduire une « clause de surveillance du marché intérieur et une clause de sauvegarde » dans toute nouvelle législation imposant une nouvelle norme à tous les produits mis en vente sur le marché intérieur.

Proposition n°9 : **Entreprendre une action d'influence pour convaincre la Commission européenne et nos partenaires de réformer le** marquage CE dans le sens d'une amélioration de la protection des consommateurs en mettant en place une procédure spécifique de contrôle de la conformité des produits importés.

Proposition n°10 : Entreprendre une action d'influence pour convaincre la Commission européenne et nos partenaires de créer un **office européen de surveillance du marché intérieur**. Inspiré de l'Office de lutte anti- fraude (OLAF) et de l'office de surveillance des contrefaçons, cet office s'assurerait du partage de l'information entre les autorités nationales, prendrait en charge les tests de présence de produits non conformes sur le marché ou les organiserait en liaison avec le réseau des administrations nationales.

➤ **Améliorer certains aspects de la politique de la Concurrence**

Proposition n°11 : Entreprendre une action d'influence pour convaincre la Commission européenne de **mieux prendre en compte la situation concurrentielle des**

marchés et en particulier la situation des entreprises concurrentes des pays tiers dans l'analyse des aides d'Etat. Cela pourrait se faire en généralisant et en rendant plus opérationnelle la clause d'alignement prévue par l'encadrement des aides à la recherche, au développement et à l'innovation (RDI) qui n'a jamais été utilisée et de prévoir des clauses similaires dans les autres encadrements ou lignes directrices.

Proposition n°12 : Dans l'hypothèse où les actions entreprises par l'Union européenne à l'OMC pour obtenir la condamnation des subventions chinoises n'aboutiraient pas dans un délai raisonnable, entreprendre une action d'influence pour convaincre la Commission européenne de rendre plus flexible le droit des aides d'Etats par des mesures concrètes.

Proposition n°13 : Entreprendre une action d'influence pour convaincre la Commission européenne (Direction générale de la Concurrence) d'organiser des « dialogues annuels de la concurrence » sur 1 à 2 jours permettant de confronter les analyses entre la Commission européenne, les Etats, les fédérations professionnelles et les entreprises sur la politique de la concurrence.

➤ **Imposer la réciprocité pour les marchés publics et investissements directs**

Proposition n°14 : Entreprendre une action d'influence pour convaincre la Commission européenne de généraliser à l'ensemble des marchés publics les dispositions de certains textes permettant de rejeter « **une offre anormalement basse** ».

Proposition n°15 : Adoption d'un instrument juridique de réciprocité efficace (cf fermeture des marchés publics européens en cas de non réciprocité) afin d'intégrer dans le droit de l'Union les facultés offertes par les notes générales annexées à l'accord sur les marchés publics sous réserve que la procédure de décision permette une mobilisation facile de cet outil.

Proposition n°16 : Réalisation d'un travail d'influence auprès des Etats membres, de la Commission européenne et du Parlement européen destiné à les convaincre de la nécessité de la mise en place de **structures nationales et d'une structure européenne de coordination dédiées à la surveillance des intentions d'investissements directs d'Etats tiers dans les secteurs stratégiques** et de réagir au cas par cas.

➤ **Réformer la politique commerciale européenne**

Proposition n°17 : Entreprendre une action d'influence auprès de la Commission européenne et de nos partenaires pour obtenir de nouvelles améliorations de la procédure antidumping après avoir évalué le contexte de la négociation.

Proposition n°18 : Soumettre l'ouverture des négociations pour un accord commercial de l'Union européenne à une étude d'opportunité économique et sociale et limiter les perspectives d'accords aux pays qui appliquent au moins une partie des conventions internationales dont le respect est une condition d'éligibilité au SPG+, c'est-à-dire du système dit de préférences généralisées qui permet d'accorder des avantages commerciaux aux pays en développement sous réserves de conditions à remplir (conventions sur les normes fondamentales de l'Organisation internationale du Travail, conventions environnement etc).

➤ **Proposer de transformer l'OMC en Organisation mondiale de la Régulation Economique et Commerciale**

Proposition n°19 : Lancement d'une étude juridique sur la possibilité d'étendre automatiquement aux membres de l'OMC les engagements internationaux signés par un minimum d'Etats représentatifs dans d'autres domaines.

Proposition n°20 : Entreprendre des discussions dans le cadre européen ou le cadre d'une G20 en vue d'une déclaration sur la transformation nécessaire de l'organisation mondiale du commerce en **organisation mondiale de la Régulation économique et commerciale** ayant un mode de gouvernance amélioré plus efficace.

Ces propositions sont présentées dans le tableau ci-dessous qui les répartit en trois catégories :

- Mesures nationales ;
- Mesures européennes ;
- Mesures internationales.

PROPOSITIONS DU RAPPORT SUR LA LUTTE CONTRE LA CONCURRENCE DELOYALE		
Propositions françaises	Propositions européennes	Propositions internationales
Proposition n°1 : Faire évoluer le discours français sur la réciprocité en mettant en avant l'impératif de lutte contre la concurrence déloyale organisée par certains Etats à la fois sur le marché intérieur et sur les marchés tiers	Proposition n°7 : Entreprendre un travail d'influence pour convaincre la Commission européenne de mettre en place au sein de la direction générale des entreprises une structure d'accueil et d'orientation des entreprises subissant des problèmes de concurrence déloyale et qui fonctionnerait en réseau avec les structures nationales.	Proposition n°19 : Lancement d'une étude juridique sur la possibilité d'étendre automatiquement aux membres de l'OMC les engagements internationaux signés par un minimum d'Etats représentatifs dans d'autres domaines. L'objectif serait ensuite de proposer ce dispositif juridique dans le cadre le plus approprié dans une première étape (G20, Union européenne ou OMC).
Proposition n°2 : Organisation à Paris par le ministère en charge de l'industrie d'un séminaire européen consacré à la lutte contre la concurrence déloyale et destiné pour l'essentiel au monde industriel très en retard dans la prise en compte de ce type d'enjeux. La Commission européenne, le Parlement européen, les Etats membres et leurs patronats industriels devraient notamment y être associés.	Proposition n°8 : Entreprendre une action d'influence pour convaincre la Commission européenne et nos partenaires d'introduire une « clause de surveillance du marché intérieur et une clause de sauvegarde » dans toute nouvelle législation imposant une nouvelle norme à tous les produits mis en vente sur le marché intérieur.	

	<p>Proposition n°9 : Entreprendre une action d'influence pour convaincre la Commission européenne et nos partenaires de réformer le marquage CE dans le sens d'une amélioration de la protection des consommateurs par une procédure spécifique de contrôle des produits importés.</p>	
<p>Proposition n° 3 : Ce séminaire devrait être l'occasion de créer, à l'initiative du ministre français, un « groupe des amis de l'industrie » sur le modèle des nombreux groupes de ce type créés entre des Etats membres (contributeurs nets, amis de la pêche, amis de la cohésion, amis de la banane). Ce groupe se réunirait au moins une fois par semestre.</p>	<p>Proposition n°10 : Entreprendre une action d'influence pour convaincre la Commission européenne et nos partenaires de créer un office européen de surveillance du marché intérieur. Inspiré de l'Office de lutte anti-fraude (OLAF). Cet office s'assurerait du partage de l'information entre les autorités nationale, prendrait en charge les tests de présence de produits non conformes sur le marché ou les organiserait en liaison avec le réseau des administrations de surveillance. Il pourrait intégrer les systèmes qui existent déjà au bénéfice des consommateurs de certains produits (cf le RAPEX).</p>	
<p>Proposition n°4 : A l'initiative du ministère chargé de l'Industrie, organisation d'un dialogue avec les organisations ou associations professionnelles volontaires pour évaluer leurs besoins de formations aux enjeux européens.</p>	<p>Proposition n°11 : Entreprendre une action d'influence pour convaincre la Commission européenne de rendre plus flexible le droit des aides d'Etats par des mesures concrètes.</p> <p>Proposition n°12 : Entreprendre une action d'influence pour convaincre la Commission européenne de mieux prendre en compte la situation concurrentielle des marchés et en particulier la situation des entreprises concurrentes des pays tiers dans l'analyse des aides d'Etat. Cela pourrait se faire en rendant plus opérationnelle la clause d'alignement prévue par l'encadrement des aides à la RDI qui n'a jamais été utilisée et de prévoir des clauses similaires dans les autres encadrements ou lignes directrices</p>	

<p>Proposition n°5 : Créer au sein de la Conférence Nationale de l'Industrie une Commission Europe qui pourra auditionner les administrations concernés sur les sujets européens ayant des incidences sur le secteur industriel.</p>	<p>Proposition n°13 : Entreprendre une action d'influence pour convaincre la Commission européenne (Direction générale de la Concurrence) d'organiser des « dialogues annuels de la concurrence » sur 1 à 2 jours permettant de confronter les analyses entre la Commission européenne, les Etats et les fédérations professionnelles sur la politique de la concurrence.</p>	<p>Proposition n°20 : Entreprendre des discussions dans le cadre européen ou le cadre d'une G20 en vue d'une déclaration sur la transformation nécessaire de l'organisation mondiale du commerce en organisation mondiale de la Régulation économique et commerciale.</p>
<p>Proposition n°6 : Mise en place d'une « mission concurrence déloyale » au sein de la DGCIS (ou avec un autre positionnement). Elle serait chargée de recevoir les témoignages des entreprises industrielles et de les orienter vers la structure française ou européenne compétente pour les traiter. Composée de quelques fonctionnaires expérimentées et affectées par redéploiement, cette mission suivrait également la réponse apportée au problème posé.</p>	<p>Proposition n°14 : Entreprendre une action d'influence pour convaincre la Commission européenne de proposer un texte permettant d'étendre le champ de l'article 57 de la directive du 31 mars 2004 à l'ensemble des marchés publics afin de permettre de rejeter une offre anormalement basse.</p> <p>Proposition n°15 : Adoption de l'instrument juridique de réciprocité proposé par la Commission européenne afin d'intégrer dans le droit de l'Union les facultés offertes par les notes générales annexées à l'accord sur les marchés publics sous réserve que la procédure de décision permette une mobilisation facile de cet outil.</p> <p>Proposition n°16 : Réalisation d'un travail d'influence auprès des Etat membres, de la Commission européenne et du Parlement européen destiné à les convaincre de la nécessité de l'élaboration d'une législation européenne harmonisée sur la limitation des investissements directs d'Etats tiers dans les secteurs stratégiques.</p>	

	<p>Proposition n°17 Entreprendre une action d'influence auprès de la Commission européenne et de nos partenaires pour obtenir de nouvelles améliorations de la procédure antidumping afin notamment : de permettre la mise en place de droits provisoires dans un délai de deux mois (un mois le plus souvent aux Etats-Unis) ; d'augmenter le taux de pénalisation des importations par les droits anti-dumping; d'allonger la durée des mesures anti-dumping ; d'accroître les moyens en effectifs de la direction générale du commerce consacrés aux instruments de défense commerciale afin d'accélérer les procédures d'instruction (environ 170 agents actuellement à comparer à 375 aux Etats-Unis).</p>	
	<p>Proposition n°18 : Soumettre l'ouverture des négociations pour un accord commercial de l'Union européenne à une étude d'opportunité économique et sociale et limiter les perspectives d'accords aux pays qui appliquent au moins une partie des conventions internationales dont le respect est une condition d'éligibilité au SPG+ .</p>	

Rapport

Introduction

L'Europe est toujours une puissance industrielle dominante dans le monde même si sa position se détériore. L'industrie européenne regroupe 2,3 millions d'entreprises, emploie environ 35 millions de salariés, et produit plus de 1 600 milliards d'euros de valeur ajoutée par an. Elle a mieux résisté que d'autres régions à l'émergence de nouveaux concurrents. Avant la crise, en 2006, l'Union européenne représentait 21% des échanges mondiaux de produits manufacturés face aux Etats-Unis (13,8%) et au Japon (10,5%) dont le poids a considérablement régressé au bénéfice notamment de la Chine qui a doublé sa part en 10 ans⁴. Le déficit des échanges de produits manufacturés est récent. La plupart des Etats membres de l'Union européenne ont conservé une base industrielle importante. Dans 22 pays européens, la part de l'industrie dans le produit intérieur brut dépassait les 15% en 2006. Pour 12 d'entre eux, dont l'Allemagne, la Suède, la Finlande, l'Autriche, l'Irlande et de nouveaux Etats membres, l'industrie représente encore plus de 20% du PIB⁵. Avec une part d'environ 13% du PIB pour l'industrie, la France est donc devenue l'un des pays les moins industrialisés d'Europe si on retient ce critère.

Mais cette résistance industrielle de l'Europe repose sur quelques secteurs et principalement un pays, l'Allemagne. La chimie, la pharmacie, l'automobile et les machines-outils notamment, mais à des degrés très différents, offrent encore à l'Europe une place majeure dans la production mondiale. **L'Allemagne (16% de la population de l'Union) représente à elle seule près de 26% de la valeur ajoutée industrielle de l'Union européenne.** Quatre Etats, l'Allemagne (25,9%°), le Royaume-Uni (14,9%), l'Italie (13%) et la France (11,1%) sont à l'origine des 2/3 de la valeur ajoutée industrielle européenne.

La performance de l'Allemagne masque une situation préoccupante. L'industrie européenne connaît un recul, une dévalorisation qui se manifeste par de nombreux signaux inquiétants : pertes d'emplois, stagnation de l'effort d'innovation, déséquilibres commerciaux (près de 1 200 milliards d'euros de déficit commercial cumulé au détriment de l'Europe dans les échanges de produits manufacturés avec la Chine au cours des dix dernières années), disparition de certaines compétences...

La France est particulièrement concernée par ces tendances négatives. Entre 1960 et 2007, elle n'avait connu que 5 années de solde négatif de ses échanges industriels (entre 1987 et 1991) avant de retrouver cette situation depuis 2007, en raison principalement d'une balance négative avec la Chine et avec l'Allemagne.

Face à des mutations économiques de nature et d'ampleur très différentes de celles des années 1980 ou 1990, les industries européennes sont donc à la recherche de leur place dans la nouvelle mondialisation. Les divergences d'intérêts et de stratégies entre les Etats freinent l'émergence d'une politique européenne de l'industrie. Instrument de conquête ou de protection des marchés pour certains pays, la concurrence déloyale se développe. Le marché intérieur représente environ 60% des débouchés des produits manufacturés européens. Les marchés extérieurs constituent le dernier tiers. Les conditions de concurrence sur ces marchés sont donc des facteurs de réussite ou d'échec pour les industries européennes. Très ouvert, le marché intérieur est un terrain de vive

⁴ Source : Etude du BEPA intitulée « Competitiveness industrial location » (2006).

⁵ Source Eurostat de 2006, les chiffres des années de crise n'étant pas pertinents.

compétition, parfois déloyale. Sur les marchés extérieurs, la concurrence déloyale est encore plus développée. Elle constitue un frein au développement international des petites et moyennes industries et des entreprises de taille intermédiaire, qui ne disposent pas des mêmes moyens d'adaptation que les grandes entreprises.

La situation de l'industrie est une préoccupation ancienne de l'Union européenne. La Commission européenne a multiplié au cours des années 2000 les communications témoignant de ses préoccupations industrielles. « *La politique industrielle dans une Europe élargie* » (2002), « *Une politique de concurrence proactive pour une Europe compétitive* » (2004), « *Accompagner les mutations structurelles – une politique industrielle pour l'Europe élargie* » (2004), « *Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne : un cadre politique pour renforcer l'industrie manufacturière de l'Union européenne – Vers une approche intégrée de la politique industrielle* » (2005) sont autant de textes qui en témoignent. Depuis deux ans la Commission a réaffirmé son intérêt pour les enjeux industriels dans des communications consacrées à la politique industrielle, à l'innovation, à la normalisation, à la politique commerciale par exemple.

Mais en dépit de ces nombreuses initiatives de la Commission européennes, les mesures concrètes et spécifiques sont encore limitées. Cela s'explique en particulier par la diversité des situations industrielles et donc des intérêts au sein de l'Union européenne.

Ainsi, l'écart de coût horaire moyen de la main d'œuvre en euros varie de 1 à 15 entre les deux extrêmes (la Bulgarie et la Suède)⁶. La part de l'industrie dans la valeur ajoutée s'étale de 8% (Luxembourg) à plus de 25% (Slovaquie et République tchèque). Celle de l'industrie dans l'emploi connaît également des différences considérables selon les pays : de 10% (Chypre) à plus de 27% en République tchèque. Certains pays sont confrontés à une régression industrielle, d'autres résistent aux effets négatifs de la mondialisation, voire progressent.

Face à de telles différences de situations et divergences d'intérêts, la recherche d'un compromis sur des questions industrielles se heurte à de nombreuses difficultés. Mais ce contexte ne doit pas susciter le défaitisme. Les analyses de la Conférence nationale de l'Industrie (CNI) pour la France s'appliquent également à l'Europe. Dans son rapport préparé sous la direction de Jean-François DEHECQ, son vice-président, la CNI indique en effet : « *Les atouts et facteurs favorables à la croissance de l'industrie demeurent une base solide pour surmonter les difficultés de court terme et créer une dynamique d'avenir. La France doit combattre le sentiment d'infériorité qu'elle ressent pour son industrie et s'appuyer sur ses atouts majeurs pour redevenir une grande puissance industrielle* ».

La gravité de la situation a toutefois permis de réaffirmer récemment l'importance du principe de réciprocité, c'est-à-dire de l'octroi de concessions en échange de contreparties équivalentes. Ce principe très ancien est l'un des fondements du système multilatéral. Mais il a d'abord été l'un des objectifs des politiques bilatérales et notamment de la politique commerciale américaine. Le « Reciprocal Trade Agreement Act », adopté en 1934 a ainsi autorisé l'administration ROOSEVELT a négocié des accords comportant des réductions douanières allant jusqu'à 50% avec des Etats acceptant la même concession.

Le Conseil européen extraordinaire du 16 septembre 2010 marque donc une étape supplémentaire sur la voie de la réaffirmation du principe de réciprocité dans les objectifs commerciaux de l'Union européenne.

⁶ Source : Eurostat et Conseil économique, social et environnemental (Repères statistiques sur les données économiques, sociales et environnementales de la société française, 2009 n°5).

Ses conclusions précisent en effet les nouvelles ambitions de l'Union européenne dans ses relations, notamment commerciales, avec ses partenaires stratégiques : « *Le Conseil européen a examiné les moyens d'imprimer un nouvel élan aux relations extérieures de l'Union, en tirant pleinement parti des possibilités offertes par le Traité de Lisbonne. Il a considéré que l'Europe devrait défendre ses intérêts et ses valeurs avec plus d'assurance et dans un esprit de réciprocité et de bénéfice mutuel* ».

Cette réaffirmation nécessaire du principe de réciprocité n'est pas suffisante pour répondre efficacement aux comportements de concurrence déloyale qui se développent.

En réponse à cette situation, le rapport propose des mesures nationales, européennes et internationales destinées à améliorer la régulation de la concurrence. La plupart des actions recommandées sont concrètes et applicables à condition pour certaines d'entre elles d'entreprendre une action d'influence auprès des autres Etats membres. Les pratiques déloyales en matière de production et d'échange sont des sources de déséquilibres graves qui peuvent prendre un caractère systémique pour l'économie mondiale.

La régulation économique et commerciale est aujourd'hui un enjeu aussi important que la régulation financière.

Première partie

Le contexte

La réciprocité des règles et des pratiques dans les échanges internationaux est indissociable du développement des échanges internationaux. Sans avantages mutuels d'ampleur comparable, le libre-échange perd une partie de sa justification. Le développement de la mondialisation a donc accentué les débats autour de ce principe fondateur du commerce international.

L'industrie étant l'un des moteurs essentiels de la mondialisation commerciale, la question de la réciprocité ne peut donc être traitée sans analyse de la place de l'industrie dans la mondialisation. Cette dernière rend encore plus indispensable le respect de la réciprocité pour éviter un repli des Etats sur eux-mêmes. Une mondialisation organisée autour d'une concurrence déloyale et multipliant les déséquilibres dans les échanges favorisent en effet les tentations protectionnistes. Mais dans le même temps, en bouleversant les capacités d'évaluation des phénomènes, la mondialisation rend encore plus difficile la définition du contenu du principe de réciprocité et dresse des obstacles à sa mise en œuvre.

Le système multilatéral est aujourd'hui confronté à ses propres limites et ne permet pas de répondre aux effets négatifs de la montée de la concurrence déloyale.

Cette première partie met donc en évidence trois éléments de contexte :

- L'industrie est un moteur essentiel de la mondialisation commerciale.
- Le système multilatéral n'est plus adapté à la mondialisation.
- Les trous noirs de la régulation multilatérale favorisent le développement du bilatéralisme commercial.

1.1/ L'industrie est un moteur essentiel de la mondialisation

Les périodes historiques de mondialisation sont nées de révolutions industrielles. Sans les innovations techniques qui ont favorisé la circulation des biens, la mondialisation, y compris la dernière, ne se serait pas développée. Mais la mondialisation a profondément modifié les processus de production aujourd'hui fragmentés et dispersés géographiquement.

Cette évolution a multiplié les difficultés d'approche et d'analyse des phénomènes industriels. Les nombreux problèmes de définition statistique incitent à la prudence à l'égard des analyses sur une « présumée » désindustrialisation de l'Europe.

L'analyse de la situation actuelle de l'industrie européenne pourrait d'ailleurs laisser penser qu'elle ne souffre pas de concurrence déloyale. L'Union européenne demeure en effet dans le trio des premières puissances industrielles du monde avec la Chine et les Etats-Unis. Sa domination est d'ailleurs considérable dans certains secteurs. Mais ce positionnement est obtenu grâce au poids de l'industrie allemande.

Cette place masque d'ailleurs des tendances défavorables. De nombreux indicateurs mettent en évidence un affaiblissement de l'industrie européenne qui incite certains analystes à qualifier de désindustrialisation ce phénomène. Cette évolution, imputable à de nombreux acteurs, résulte également d'un redéploiement mondial de la production et des échanges de produits manufacturés. La montée des déséquilibres dans le commerce international contribue à expliquer cet affaiblissement européen. L'émergence d'une concurrence peu loyale de certains Etats est une cause majeure de ce changement.

Il est généralement attribué à des Etats désignés par l'expression « grandes puissances émergentes ». Mais la plupart de ces pays ne sont plus des puissances émergentes, mais « émergées ».

Ce premier chapitre souligne donc trois éléments de contexte qui influencent aujourd'hui les réflexions sur le principe de réciprocité :

- L'industrie a favorisé la mondialisation commerciale.
- La mondialisation a complexifié l'approche de l'industrie.
- L'industrie européenne est confrontée à de multiples tendances inquiétantes.

1.1.1/ L'industrie a favorisé la mondialisation commerciale

1.1.1.1/ Des innovations industrielles à l'origine des deux mondialisations

Les deux périodes de mondialisation identifiées par les économistes sont nées de révolutions industrielles qui ont favorisé la mondialisation en réduisant les barrières physiques à la circulation des marchandises.

Selon les économistes, deux ou trois périodes de mondialisation sont identifiées dans l'histoire du monde.

La première mondialisation a duré près de 50 ans entre 1870 et 1914. « *L'internationalisation de l'économie y atteignit, dans les domaines du commerce et de la mobilité des capitaux, un niveau qu'elle ne retrouverait qu'au milieu des années 1980 (...). De 1887 à 1913, le volume net des investissements français à l'étranger représentait environ 3,5% du revenu national, soit une proportion plus importante qu'aujourd'hui (...). Et déjà les industriels français délocalisaient la production pour s'implanter en Europe de l'Est, en Asie mineure et ailleurs* »⁷. La réduction des temps de transports grâce aux navires à vapeur (5,5 jours pour traverser l'Atlantique en 1912 au lieu de 42 jours un peu plus d'un siècle plus tôt), le développement du télégraphe et du téléphone ont favorisé cette première mondialisation.

Dès cette première mondialisation, les problématiques d'équilibre dans les échanges ou l'accès au marché ont été sources de débats. Le terme de réciprocité n'était pas utilisé mais c'est bien autour de cette notion que ces débats se sont développés. La montée en puissance du Japon, les débuts d'une industrialisation de la Chine grâce à des investissements étrangers étaient en effet des facteurs de préoccupation pour les économistes et les dirigeants politiques. En 1901, l'économiste Edmond THERY écrivait : « *Le péril jaune qui menace l'Europe peut donc se définir de la manière suivante : rupture violente de l'équilibre international sur lequel le régime social des grandes nations industrielles de l'Europe est actuellement établi, rupture provoquée par la brusque concurrence, anormale et illimitée d'un immense pays nouveau* »⁸. Faute d'un équilibre entre les échanges, cette première mondialisation a suscité des réactions protectionnistes. En Allemagne, la « coalition du fer et du seigle » entre les industriels et les agriculteurs obtint le vote de mesures protectionnistes en 1879. En France, c'est en 1892 que les partisans du protectionnisme réussirent à faire voter une révision à la hausse du tarif douanier (le tarif MELINE).

La deuxième mondialisation développée à partir des années 1980 est également issue de progrès technologiques résultats d'innovations qui arrivent à maturité au cours de cette décennie. L'informatique est à la base de ces progrès dans la circulation de l'information, l'organisation des entreprises, la logistique et les transports. La numérisation des données, leur acheminement via Internet, l'introduction de l'informatique dans la logistique, son application au transport conteneurisé sont des bouleversements pour les processus de production et d'échanges.

1.1.1.2/ Une mondialisation favorisée par la fragmentation de la production

Depuis quelques dizaines d'années, les processus de production ont évolué. La fragmentation des chaînes de production offre désormais des choix stratégiques aux entreprises et leur permet une grande flexibilité dans la localisation des différentes étapes d'un processus de production. Cette dernière repose en effet sur une approche modulaire. Les grandes fonctions de la chaîne de production peuvent être dissociées et exercées par

⁷ Source : « Notre première première mondialisation : leçons d'un échec oublié » de Suzanne BERGER (Seuil, 2003).

⁸ Source : « Le péril jaune » d'Edmond THERY (Félix Juven, 1901) cité par Suzanne BERGER.

des acteurs différents liés par des relations contractuelles. Suzanne BERGER, dans « *Made in Monde* » identifie trois modèles d'organisation des entreprises dans la mondialisation :

- **Les entreprises à organisation verticale intégrée.** Ce modèle traditionnel, que le fordisme a développé, repose sur la centralisation des différentes étapes du processus de production. Une seule entreprise assure à la fois la recherche et l'innovation, la conception, la fabrication des composants, l'assemblage, le marketing et souvent la distribution. La société FORD a longtemps été le plus parfait exemple de ce modèle d'intégration verticale. Elle possédait des unités la rendant autonome dans le processus de fabrication (fonderies, laminoirs, fabrique de pneus, usine de trempage etc).
- **Les entreprises organisées en réseaux serrées d'entreprises sur un petit périmètre géographique (cluster economies).** Ce modèle repose sur des communautés de PME proches géographiquement et pratiquant la coopération et la coordination des processus de production en particulier dans le domaine des biens de consommation. Inventeur du concept de « competitive clusters », Michael PORTER souligne l'importance de la masse critique de ressources et de compétences dans les domaines de la recherche, de la fabrication et du financement. Les 150 districts industriels italiens créés au cours des années 1970 et 1980 en sont un excellent exemple dans les secteurs de la chaussure, de l'habillement, des lunettes ou des meubles par exemple.
- **Les entreprises ayant opté pour la fragmentation des processus de production.** Les nouvelles technologies de l'information et de la communication et notamment les techniques de numérisation sont à l'origine de cette modularisation des chaînes de production. Ces développements datent des années 1990 et ont bouleversé les stratégies des grandes firmes industrielles. La fabrication est devenue un service à faibles marges. Les industries ont commencé à se débarrasser de leurs unités de production et à les remplacer par des fabricants contractuels souvent installés dans les pays en développement. Une nouvelle division internationale du travail s'est mise en place et le mouvement de désindustrialisation amorcé dans les années 1980 dans le monde développé s'est accéléré.

Ces transformations ont profondément transformé l'approche de l'industrie (Cf ci-après). Au-delà, elles ont également modifié la nature des échanges qui ne portent plus sur le même type de produits, les composants et modules circulant autant, sinon plus que les produits finis.

1.1.1.3 / Des sociétés multinationales au cœur de la mondialisation

Depuis les années 1960, se sont développées des sociétés transnationales. Pour la CNUCED, une firme transnationale (FTN) est une entreprise d'une certaine taille économique présente simultanément dans au moins cinq Etats différents, grâce à des filiales productives ou commerciales. Le nombre de sociétés mères a explosé en cinquante ans : il est passé de 6 000 en 1967 à 79 000 en 2009. Le nombre de leurs filiales étrangères a été multiplié par près de 30 au cours de la même période (27 000 en 1967, 790 000 en 2009).

Ces entreprises ont connu une croissance exceptionnelle au cours des 30 dernières années. Leurs chiffres d'affaires réalisés à l'étranger ont été multipliés par 10, leurs investissements par 82, et le nombre de leurs agents est passé de 17 millions à 82 millions. Ces chiffres concernent l'ensemble de l'économie. Mais l'industrie est un secteur d'activité privilégié de ces entreprises.

Certaines de ces entreprises transnationales sont qualifiées de « firmes nationales » par la CNUCED. Depuis 1995, cette dernière calcule un « indice de transnationalité » qui permet d'évaluer le « degré de mondialisation » des grands groupes. Une entreprise est considérée comme mondiale si au moins deux des trois indicateurs suivants dépassent les 50% :

- Part des actifs située à l'étranger ;
- Part des emplois implantés à l'étranger ;
- Part du chiffre d'affaires réalisé à l'étranger.

En 1997, la CNUCED a ajouté un quatrième critère, le nombre de pays dans lequel le groupe est présent.

Selon cette définition, la moitié seulement des 100 premières entreprises transnationales sont des firmes multinationales. Au sein de ce groupe, seule 38% des 28 premières entreprises américaines sont multinationales à la différence des entreprises européennes. **L'ancrage national des grandes entreprises américaines est donc supérieur à celui des entreprises européennes.**

Cette situation résulte principalement de trois facteurs :

- Bien que le marché intérieur européen soit plus large que l'américain (500 millions d'habitants au lieu de 350 millions), il comporte encore de nombreuses entraves internes qui nuisent au développement des ventes.

- Le marché intérieur européen ne dispose pas des protections mises en place par les Etats-Unis. Il est donc très ouvert à la concurrence extérieure ce qui ne favorise pas l'ancrage des grandes entreprises transnationales.

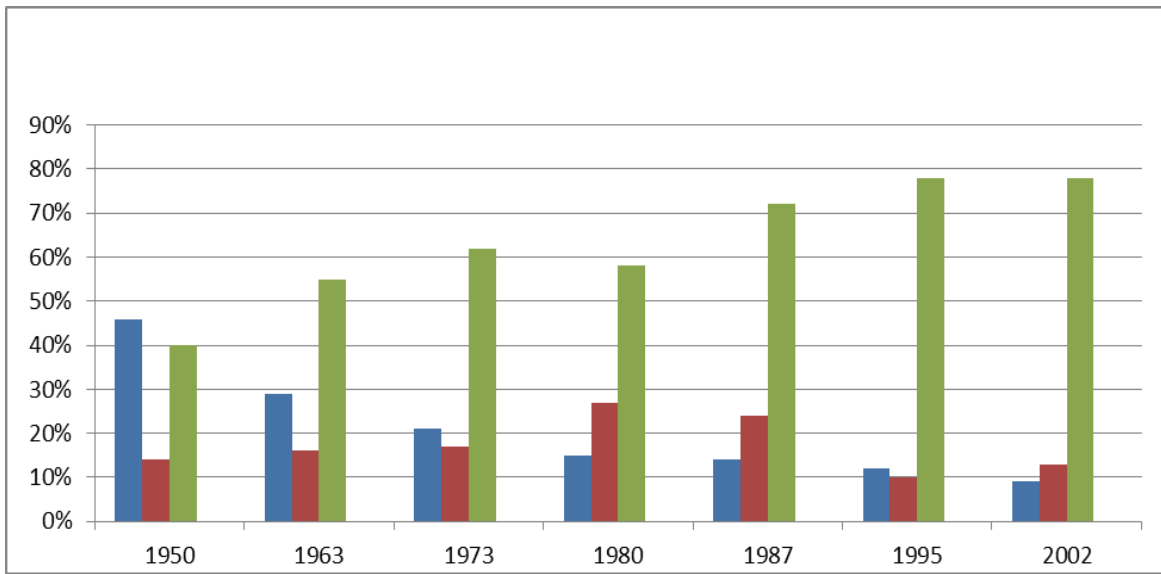
- La politique européenne de la concurrence ne favorise pas les concentrations sur le marché intérieur.

1.1.1.4/ Un secteur industriel moteur du développement du commerce international

Le développement du commerce mondial depuis les années 1950 est principalement imputable au secteur industriel. Le taux de croissance des exportations industrielles a en effet été supérieur à celui de la croissance économique mondiale. Moteur du commerce mondial, l'industrie manufacturière a contribué à modifier sa structure. Ainsi que le montre le graphique de l'encadré ci-dessus, la part des produits agricoles n'a cessé de diminuer, passant de 45% environ en 1950 à moins de 10% au début des années 2000, chiffre relativement stable depuis. La part des minéraux et produits énergétiques, dont les prix sont volatils, a souvent varié au cours de ces 50 dernières années.

La part des produits manufacturés a doublé entre 1950 et le début des années 2000. Elle est passée de 40% à près de 80% du commerce mondial de marchandises (cf encadré ci-dessous).

L'évolution de la part des produits manufacturés dans le commerce mondial de marchandises



Légende :

BLEU : Produits agricoles
 ROUGE : Minéraux et produits énergétiques
 VERT : Produits manufacturés

Source : Graphique réalisé par les auteurs à partir de données OMC.

1.1.2/ La mondialisation complexifie l'approche de l'industrie

1.1.2.1/ Des interrogations sur le concept d'industrie aujourd'hui

► Une brève histoire du mot industrie

L'historien Fernand Braudel a consacré un chapitre de son ouvrage intitulé « L'identité de la France » à l'évolution de l'industrie et de sa définition⁹. Pendant de nombreux siècles, le mot « industrie » signifiait « habileté à faire quelque chose, invention, savoir-faire » et par extension métier. Avant de prendre son sens moderne, il a dû d'abord supplanter les expressions « arts et métiers » et « arts et manufactures ». Mais sa définition est longtemps demeurée très ambiguë. Au XIX^{ème} siècle, le mot désigne toute forme de production. Il est appliqué à de nombreux secteurs. Des économistes évoquent

⁹ Cf chapitre « Industrie et industrialisation » dans le tome 2 de « L'identité de la France : les hommes et les choses » (Arthaud-Flammarion, 1986).

ainsi l'industrie viticole, l'industrie agricole, l'industrie commerciale etc. Cet usage est d'ailleurs réapparu il y a quelques années avec de nouvelles utilisations : industrie financière, industrie du sport etc. Il en est de même du mot « industriel » apparu en 1770 et qui signifiait « chef d'entreprise » au XIX^{ème} siècle. C'est au XX^{ème} siècle seulement que le concept d'industrie a été précisé.

Jean-Baptiste SAY, anticipant les évolutions du mot, en a donné très tôt une définition la plus valorisante : « *Tous nos biens physiques sont créés par l'industrie et nous induisent ainsi à regarder l'industrie comme l'activité humaine considérée dans toutes ses applications utiles comme l'objet fondamental de la société* »¹⁰.

► L'importance du champ dans les statistiques industrielles

Mais depuis les années 1980 et le développement de la deuxième mondialisation, la sphère industrielle est de plus en plus difficile à délimiter. Les interprétations divergent selon la conception de l'industrie. Les chiffres sont autant de pièges. Les statistiques correspondent en effet parfois à des champs différents. La distinction entre les industries d'extraction et les industries manufacturière est essentielle à ce titre. La volatilité des prix des matières premières est telle que toute statistique industrielle incluant les industries d'extraction est difficile à interpréter. Cela incite donc à limiter le champ industriel aux industries manufacturières dans les analyses.

Les « Recommandations internationales concernant l'indice de production industrielle » énoncées par la Commission de la Statistique des Nations-Unies préconisent de définir le secteur industriel comme étant l'addition de quatre domaines excluant la construction :

- Activités extractives ;
- Activités de fabrication ;
- Production et distribution d'électricité, de gaz , de vapeur et de climatisation ;
- Approvisionnement en eau, activités d'assainissement et de gestion des déchets, dépollution.

Mais les statistiques des Nations-Unies présentent à la fois un indice de la production industrielle en général et un indice de la production industrielle manufacturière souvent plus pertinent.

► L'émergence de problèmes de délimitation du secteur industriel

La fragmentation des processus de production et la diversification de la localisation des étapes de production suscitent aujourd'hui des interrogations sur ce qu'est une industrie. De nombreuses entreprises industrielles limitent aujourd'hui leur rôle à la conception, à l'assemblage et à la commercialisation de leurs produits. C'est le cas de Nike par exemple.

L'industrie automobile est un autre exemple de ces évolutions. Certains fabricants ne sont plus que des concepteurs, des assembleurs et des distributeurs. Les composants d'une automobile sont produits par des sous-traitants qui sont à l'origine d'une part essentielle de la valeur ajoutée d'un véhicule. Cela conduit des statisticiens à s'interroger sur la pertinence de leur classification. Certaines entreprises automobiles pourraient ainsi être considérées comme des commerces et non des industries.

¹⁰ Cf « Cours complet d'économie politique » de Jean-Baptiste SAY.

L'évolution des procédés de vente modifie également l'approche des produits industriels. L'association de la vente de produits à des services a bouleversé la valorisation des biens. C'est le cas par exemple des téléphones portables. La valeur marchande de ces produits diffère selon les conditions de sa vente (association ou non à un abonnement téléphonique), et de la nature du service qui lui est associé. Il devient donc de plus en plus difficile de dissocier la part du service de celle du produit pour les consommateurs.

Des produits aussi complexes que les avions sont également concernés par l'évolution de ces relations entre industries et services. Le produit avion est de plus en plus associé à des services de maintenance et parfois à des programmes de formation, notamment en matière militaire.

Les exemples de ce type se multiplient (cf par exemple les ascenseurs et leur contrat de maintenance associés ou dissociés selon les types de vente). Ils témoignent de l'absurdité d'une opposition industrie et services tant les deux secteurs sont complémentaires quand ils ne sont pas imbriqués.

1.1.2.2/ Des difficultés de détermination de l'origine des produits

L'origine des produits est un autre de ces concepts de plus en plus difficile à définir. Cette situation ne facilite pas les analyses sur les évolutions du commerce mondial.

Pour l'OMC, les règles d'origine s'entendent « *des lois, réglementations et déterminations administratives d'application générale appliquées par tout Etat membre pour déterminer le pays d'origine des marchandises, à condition que ces règles d'origine ne soient pas liées à des régimes commerciaux contractuels ou autonomes qui donnent lieu à l'octroi de préférences tarifaires allant au-delà des critères permettant de déterminer le pays d'origine d'un produit* ». Elles constituent une approche douanière de l'origine.

Ces règles d'origine sont déterminantes dans de nombreuses situations concrètes :

- L'application de mesures ou d'instruments de politique commerciale tels que les droits antidumping et les mesures de sauvegarde ;
- La mise en œuvre de la clause de la nation la plus favorisée ou d'un traitement préférentiel ;
- L'application de prescriptions en matière d'étiquetage et de marquage ;
- La mise en œuvre de dispositions spécifiques en matière de marchés publics ;

Ces enjeux ont justifié le lancement de négociations spécifiques qui se sont traduites par la signature le 20 septembre 1986 de l'accord sur les règles d'origine. Cet accord ne constitue cependant, aujourd'hui, qu'un embryon d'harmonisation des règles d'origine dans le commerce international. Il se limite à fixer un programme de travail afin de progresser sur la voie de l'harmonisation de la définition des règles d'origine.

Ces travaux sont conduits par le comité des règles d'origine de l'OMC et par un comité technique de l'Organisation Mondiale des Douanes (OMD). Initiées il y a quatorze ans, ces négociations ont progressé, mais sont toujours en cours à ce jour et ne devraient pas aboutir avant de nombreuses années. Elles portent en effet sur plus de 6 000 catégories de produits et révèlent des oppositions majeures entre pays.

A titre transitoire dans l'attente d'un accord sur des règles communes, l'accord impose aux Etats membres de l'OMC de respecter la transparence dans l'adoption de

règles qui ne doivent pas avoir d'effet de restriction, de distorsion ou de désorganisation sur le commerce international.

1.1.2.3/ Des débats sur la mesure du commerce mondial

➤ **L'émergence de critiques sur la mesure du commerce international**

La mesure du commerce international est un enjeu majeur pour les décideurs publics. De nombreuses politiques publiques sont fondées sur des analyses des performances dans le commerce international. La problématique de la réciprocité est elle-même mise en évidence par l'ampleur des déséquilibres constatés dans les échanges internationaux. **Le suivi des déséquilibres mondiaux est d'ailleurs un objectif que se sont fixés les dirigeants des Etats membres du G20 lors de leur réunion de Séoul en 2010.**

Mais les analyses de l'évolution des échanges commerciaux nécessitent des chiffres exacts. Or les difficultés de détermination de l'origine des produits, la fragmentation des processus de production, la multiplication des franchissements de frontières par un produit ou l'un de ses composants à différentes étapes de sa fabrication conduisent à d'importants biais statistiques. Un même produit sera comptabilisé plusieurs fois au titre de ses composants puis lors de l'exportation du produit fini. Cela conduit à deux problèmes d'évaluation :

- Le commerce mondial est surévalué. Pour éviter cette conséquence, chaque composant devrait être comptabilisé à sa valeur ajoutée lors d'un échange.
- Les déséquilibres commerciaux entre pays ont une signification relative dès lors que l'origine d'un produit est difficile à déterminer et qu'il n'est pas comptabilisé à sa valeur ajoutée. A titre d'exemple, dans l'hypothèse où seule X% de la valeur ajoutée d'un Airbus serait produite en France, l'exportation devrait être comptabilisée à cette hauteur et non pour sa valeur totale.

➤ **De nouvelles recommandations des experts**

Ce problème est devenu un sujet de préoccupation internationale. En février 2011, la Division de statistique de l'Organisation des Nations Unies et l'Office statistique de l'Union européenne (Eurostat), en collaboration avec l'OMC et la CNUCED, en ont fait le thème central du **Forum mondial sur les statistiques du commerce intitulé "Mesurer le commerce mondial — Disposons-nous des bons chiffres"**. **Les 200 statisticiens qui ont participé à ce séminaire se sont accordés sur la nécessité d'améliorer les chiffres du commerce extérieur** *« pour rendre mieux compte de la relation directe entre les chaînes de valeur mondiales, le commerce des marchandises et des services, l'emploi et l'interdépendance croissante des économies »*

A l'issue de cet atelier, les experts ont recommandé la création de registres nationaux permettant de *« relier entre elles les sources de données disponibles comme les statistiques du commerce des marchandises fondées sur les données douanières, les registres du commerce et des entreprises, les données des recensements économiques, les enquêtes auprès des entreprises et les autres registres administratifs. Les statisticiens ont aussi suggéré de revoir les classifications actuelles des marchandises et des services*

pour mieux tenir compte des changements intervenus dans la production mondiale et de l'apparition de nouveaux produits et de nouvelles fonctions commerciales. De tels tableaux de correspondance seraient tout particulièrement utiles pour mesurer et comprendre le commerce du point de vue des chaînes de valeur ajoutée et des chaînes de valeur mondiales ».

► Les enjeux économiques et politiques d'un débat technique

Préalablement à cette réunion, le directeur général de l'OMC avait souligné l'enjeu de ce travail sur l'évaluation des échanges (cf encadré ci-dessous).

L'exemple donné par Pascal LAMY du traitement statistique d'un IPOD importé de Chine

« Par exemple, chaque fois qu'un iPod est importé par les Etats-Unis, l'intégralité de la valeur déclarée en douane (150 dollars) est imputée comme importation en provenance de Chine, creusant un peu plus le déséquilibre commercial entre les deux pays. Or, si on regarde l'origine nationale de la valeur ajoutée incorporée dans cette importation, on remarque qu'une partie conséquente correspond à une re-importation américaine et que pour le reste, c'est le solde bilatéral avec le Japon ou la Corée qui devrait être imputés en fonction de leur contribution à la valeur ajoutée. De fait, selon des chercheurs américains, sur ces 150 dollars, moins de 10 proviennent actuellement de Chine, tout le reste n'est que réexportation.

Quant à l'impact sur l'emploi, sujet qui fâche, à juste titre, en ces temps de crise économique, le bilan peut aussi être surprenant. Reprenant le cas de l'iPod, une autre étude des mêmes auteurs estime que sa fabrication représentait à l'échelle mondiale 41 000 emplois en 2006, dont 14 000 emplois seraient localisés aux USA, parmi lesquels 6 000 postes de spécialistes. Comme les travailleurs américains sont plus qualifiés et mieux payés, ils ont perçu plus de 750 millions de dollars, alors que seulement 320 millions, moins de la moitié, sont allés aux travailleurs à l'étranger.

Dans cet exemple, les études de cas montrent que le pays innovant perçoit la majorité des bénéfices, alors que les statistiques traditionnelles mettaient elles l'éclairage sur le dernier maillon de la chaîne, celui qui, in fine, reçoit le moins ».

Source : Discours prononcé par Pascal Lamy devant le Sénat français à Paris le 15 octobre 2010.

1.1.2.4/ Des interrogations sur la compatibilité entre mondialisation et réciprocité

La mondialisation de la production industrielle suscite des interrogations sur la possibilité d'appliquer le principe de réciprocité dans ce nouveau contexte. Ce dernier s'est développé dans un environnement international profondément différent. Les industries étaient encore rattachées à un territoire d'implantation. Les bénéficiaires de la mise en œuvre de la réciprocité dans les échanges étaient identifiables.

Aujourd'hui la nouvelle mondialisation instaure des limites au principe de réciprocité.

La première concerne le champ des échanges. Environ un tiers du commerce mondial résulte de flux intra-groupes. Ces échanges entre filiales de sociétés multinationales échappent à la logique de la réciprocité. La seconde résulte de la difficulté à définir l'origine d'un produit. Le concept de relations commerciales bilatérales perd une

partie de son sens dans ce nouvel environnement issu de la mondialisation. Or la réciprocité implique de pouvoir mesurer l'impact des mesures prises sur des produits dont l'origine est identifiable.

Ces évolutions suscitent des débats sur la pertinence et l'efficacité d'un principe de réciprocité dans les échanges qui s'est développé dans un contexte profondément différent.

1.1.3/ L'industrie européenne est confrontée à de multiples menaces

1.1.3.1/ Une position toujours dominante de l'industrie européenne dans le monde

► Le maintien d'une position importante de l'industrie européenne

Il n'existe pas de définition de ce qu'est un Etat industriel. Mais la part de marché des exportations de produits manufacturés, le pourcentage de la production industrielle dans la valeur ajoutée et celui de l'emploi industriel dans l'emploi total sont des critères qui permettent d'apprécier l'importance de l'activité industrielle dans un pays ou une zone.

L'application de ces critères à l'Union européenne met en évidence le maintien de sa puissance industrielle en dépit de son recul régulier depuis une trentaine d'années.

L'industrie européenne regroupe 2,3 millions d'entreprises, emploie environ 37 millions de salariés, et produit plus de 1 900 milliards d'euros de valeur ajoutée par an. Elle a mieux résisté que d'autres régions à l'émergence de nouveaux concurrents. Avant la crise, en 2006, l'Union européenne représentait 21% des échanges mondiaux de produits manufacturés face aux Etats-Unis (13,8%) et au Japon (10,5%) dont le poids a considérablement régressé **au bénéfice notamment de la Chine qui a doublé sa part en 10 ans**¹¹. Le déficit des échanges de produits manufacturés de l'Union européenne est récent.

Ainsi que le souligne le tableau ci-dessous, les indicateurs mentionnés ci-dessus varient selon la définition retenue pour l'industrie. Au sens strict, c'est-à-dire en la limitant aux entreprises de fabrication, l'industrie représentait 16,8% de la valeur ajoutée de l'Union européenne en 2008. Au sens large (en y ajoutant les industries extractives, la production et la distribution d'énergie et la construction), ce pourcentage s'élevait à 26,5%.

Selon sa définition, l'industrie européenne fait vivre entre 37 et 57 millions de personnes. Si l'on prend en compte l'effet multiplicateur, chaque emploi dans l'industrie engendre environ deux emplois supplémentaires dans les services connexes.

¹¹ Source : Etude du BEPA intitulée « Competitiveness industrial location » (2006).

L'industrie dans l'Europe des 27

	<i>% Valeur ajoutée brute (2008)</i>	<i>Emploi (2008) % du total en millions</i>		<i>Nombre d'entreprises (en milliers) - 2007</i>
Industries extractives	1	0,4	0,8	21
Fabrication	16,8	16,8	37,0	2 323
Production et distribution d'électricité, de gaz et d'eau	2,3	0,8	1,7	36
Construction	6,4	8,4	17,0	3 090
TOTAL	26,5	26,4	56,5	5 470

SOURCE : EUROSTAT

L'industrie européenne a également multiplié les succès sectoriels. En 2009, l'Union européenne demeure l'un des deux principaux producteurs mondiaux d'avions civils grâce à EADS et ses filiales Airbus et Eurocopter confrontées à la concurrence de Boeing. Elle occupe la seconde place en ce qui concerne l'aviation militaire européenne face à la concurrence américaine.

L'Europe est également le deuxième producteur mondial d'automobiles avec près de 17 millions de véhicules en 2010 selon l'organisation internationale des constructeurs d'automobiles. L'Allemagne produit 5,9 millions de véhicules, la France 2,2 millions et l'Espagne 2,4 millions (La France et l'Espagne ont produit le même nombre de voitures particulières, mais la production espagnole de véhicules utilitaires est supérieure). Plusieurs des principaux groupes mondiaux d'automobiles (*classement selon le CA, Fortune Global 500*) sont européens : Volkswagen (2^e), Daimler (5^e), Renault-Nissan (6^e).

Avec la société française Areva, l'Europe dispose du leader mondial du nucléaire civil grâce à la maîtrise intégrale du cycle nucléaire : installation, gestion, retraitement. L'Union européenne est également le principal producteur d'énergies renouvelables de la planète. **Elle possède 44 % de la puissance éolienne installée dans le monde** en 2010, dont la plus grande partie produite en Allemagne et en Espagne¹².

L'industrie pharmaceutique est également l'un des secteurs industriels phares de l'Union européenne. La balance commerciale de l'Union européenne dans les échanges de médicaments est largement positive. Entre 2000 et 2009, l'excédent de l'Europe en matière de médicaments a plus que doublé, passant de 15 à 37 milliards de dollars. Dans le même temps, les États-Unis ont vu leurs importations nettes de médicaments bondir de 2 à 17 milliards.

¹² Source : « The wind power »

Par rapport aux firmes américaines (Microsoft, IBM, Apple, Sun, Intel...), le retard européen est important dans le domaine des technologies de l'information. Mais l'Union européenne possède encore le premier producteur mondial de téléphones mobiles (Nokia est le premier fabricant mondial et la norme GSM est la plus répandue) et dans les progiciels d'entreprises (l'allemand SAP est le premier éditeur mondial). La situation pourrait évoluer rapidement, la Chine réalisant déjà plus de 50% de la production mondiale de téléphones mobiles.

Grâce notamment à ces succès sectoriels, l'Union européenne conserve ainsi une part prépondérante dans le commerce mondial de produits manufacturés devant les Etats-Unis et la Chine dans certains secteurs (cf graphique dans l'encadré ci-dessous portant sur l'année 2006, les chiffres relatifs aux années de crise ayant un caractère exceptionnel compte tenu de la diminution considérable du commerce mondial).

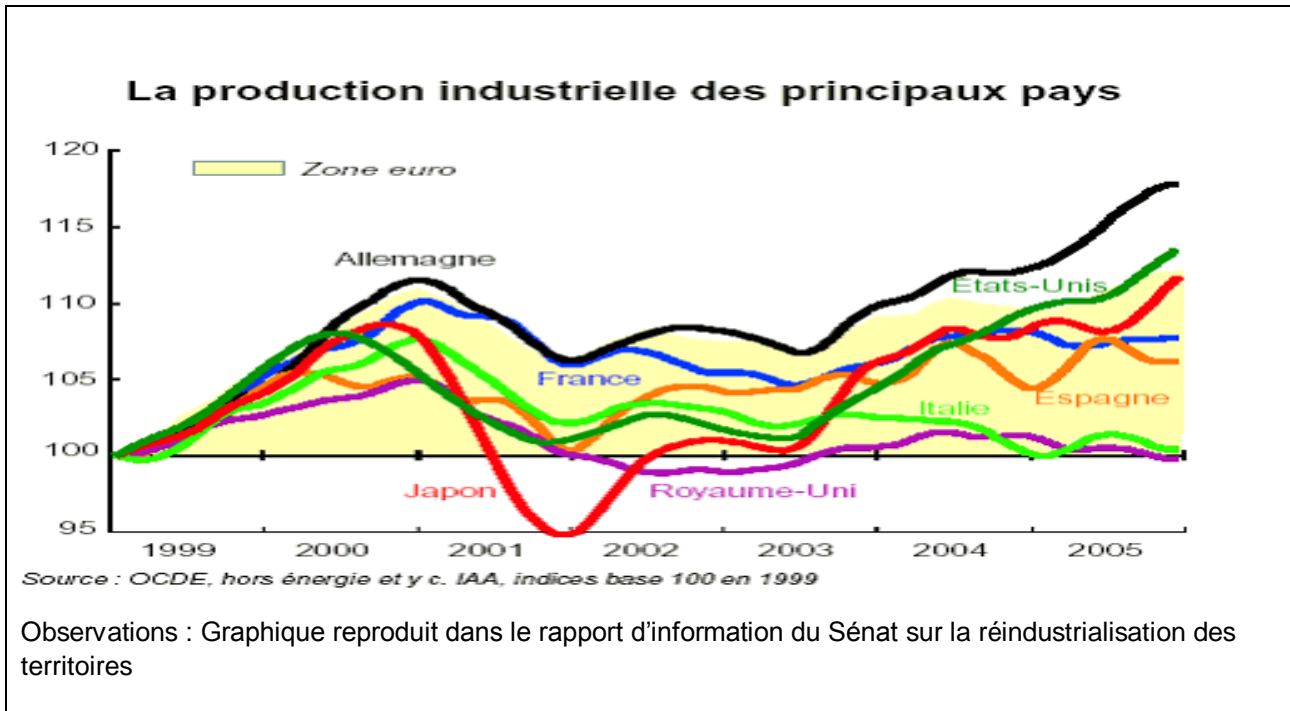
► Une croissance régulière de la production industrielle européenne

Depuis une trentaine d'années, la production industrielle en volume de l'Union européenne a augmenté régulièrement. Cette progression ne s'est pas interrompue entre 1999 et 2006 (cf graphique ci-dessous).

Mais tous les pays n'ont pas connu la même évolution. **La production industrielle de l'Allemagne a bénéficié de la plus forte augmentation (près de 20% entre 1999 et 2006)**. A l'autre extrémité, l'Italie et le Royaume-Uni ont connu une stagnation de leur production industrielle après une progression au début des années 2000. L'Espagne a été confrontée à des fluctuations erratiques, tout en maintenant une légère progression de sa production industrielle par rapport à la fin des années 2 000.

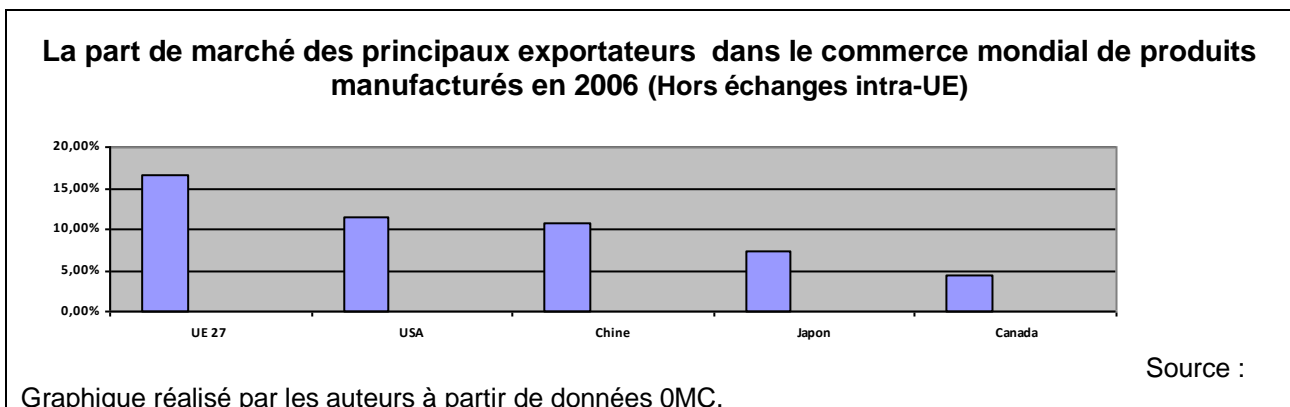
En 2005, un peu avant la crise, la situation de la France était positive au regard de ce critère. Entre 1999 et 2005, la production industrielle de la France a augmenté de près de 7%, chiffre toutefois inférieur à celui de l'ensemble de la zone euro.

Mais surtout, ni la zone euro, ni la France ne bénéficiait d'une production industrielle en forte progression au milieu des années 2000, à la différence de l'Allemagne, des Etats-Unis et du Japon.



► **L'Union européenne a préservé une place importante dans le commerce mondial de produits manufacturés**

Dans un contexte de grande redistribution des parts de marché dans le monde, l'Union européenne a su résister à la montée en puissance de la Chine et conserve une part de marché prépondérante dans le monde.



► **La recherche européenne conserve une place majeure dans le monde**

La mesure de l'effort de recherche et développement d'un pays nécessite le recours à des indicateurs fiables reposant sur des définitions précises. Les comparaisons internationales sont indispensables. Mais les incertitudes statistiques incitent à la prudence. La définition dite du « manuel de Frascati », ouvrage méthodologique d'Eurostat, illustre les problèmes de périmètre et de mesure de l'effort de recherche et développement : « *La recherche et le développement expérimental (R/D) englobent les travaux de création entrepris de façon systématique en vue d'accroître la somme des connaissances, y compris la connaissance de l'homme, de la culture et de la société, ainsi que l'utilisation de cette somme de connaissances pour de nouvelles applications* ».

En 2007 selon Eurostat, l'Union européenne a dépensé **230 Mds € dans la Recherche et développement** soit 1,84 % de son PIB contre 270 Mds € (2,1 % du PIB) pour les USA et 118 Mds pour le Japon (2,6 % du PIB).

Entre 1996 et 2006, l'UE a publié 2 571 961 articles scientifiques (publications d'avancées scientifiques dans les journaux ou revues dont la notoriété internationale est reconnue dans les 21 disciplines majeures des sciences) soit 88 % de la quantité américaine, 3,25 fois plus que le Japon et 6 fois plus que la Chine. En ce qui concerne les publications de haute qualité (publications les plus citées dans la communauté scientifique mondiale), l'UE a publié, sur la même période, 29 309 articles soit 54 % du résultat américain, 5 fois plus que le Japon et 13 fois plus que la Chine.

D'après le classement annuel de l'université de Shanghai, l'Union occupe le premier rang mondial en application du critère nombre d'universités européennes parmi les 500 universités les plus réputés (191 universités européennes) et le second rang parmi les 100 premières (54 universités). Parmi les BRIC, seule la Chine possède des universités classées parmi les 500 premières (34).

► **Le discours sur la désindustrialisation mérite donc d'être précisé**

Le discours sur la désindustrialisation de l'Europe est devenu un objet de débat. Le pessimisme de certaines analyses suscite de nouvelles critiques. Le terme de désindustrialisation est d'ailleurs réfuté par certains acteurs, y compris lorsqu'il est appliqué à la France. Jean-Claude VOLOT, industriel et médiateur national inter-entreprises industrielles et de la sous-traitance affirme par exemple que *« la désindustrialisation est un mythe qui a la vie dure (...). Avec des gains de productivité, l'industrie française a perdu 30% de ses emplois en dix ans, tandis que les volumes produits sur le territoire national ont augmenté. La production industrielle de l'Union européenne n'a cessé de progresser en volume au cours des trente dernières années, à l'exception bien évidemment des périodes de crises »*.

En France, la contradiction entre l'augmentation en volume de la production industrielle et la diminution de sa part dans la valeur ajoutée totale n'est qu'apparente. Elle résulte de l'ampleur des gains de productivité de l'industrie (environ 4% par an entre 1998 et 2007 selon la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services du ministère français en charge de l'industrie) qui entraîne une baisse relative de ses prix et donc une réduction de sa part dans la valeur ajoutée au cours d'une période marquée par la hausse du prix des services. Cette dernière a en effet été deux fois supérieure à celle des prix à la production de l'industrie au cours des trente dernières années.

Le concept de désindustrialisation est donc difficile à définir et à utiliser dans le débat public. Mais il exprime aujourd'hui une inquiétude à l'égard de l'évolution de l'industrie et de la chute de l'emploi dans ce secteur.

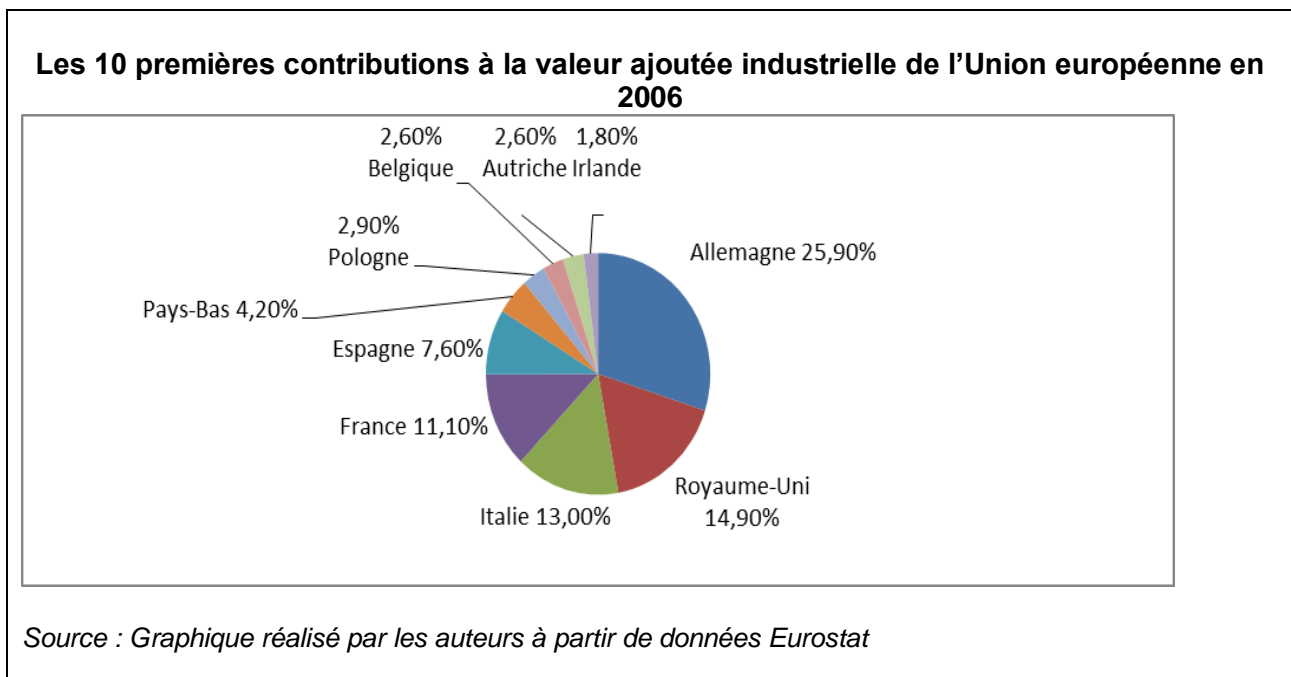
En réalité, le terme de « dévalorisation » correspond mieux à l'évolution constatée du secteur industriel. Il est aujourd'hui confronté à une dévalorisation de son image dans l'opinion publique et à une perte de valeur dans l'économie au bénéfice des services.

1.1.3.2/ Une industrie européenne dépendante des performances de l'Allemagne

➤ Une résistance de l'industrie européenne imputable aux succès allemands

Mais les analyses, parfois optimistes, de la situation de l'industrie européenne masquent des réalités très différentes selon les Etats membres. La résistance relative du secteur industriel européen à la concurrence des nouveaux Etats émergents est, pour l'essentiel, le résultat des bonnes performances de l'industrie allemande. La production industrielle de l'Union européenne est en effet concentrée entre quelques pays.

L'Allemagne (16% de la population européenne) représente à elle seule plus de 25% de la valeur ajoutée industrielle de l'Union européenne. Quatre Etats, l'Allemagne (25,9%), le Royaume-Uni (14,9%), l'Italie (13%) et la France (11,1%) sont à l'origine des 2/3 de la production industrielle européenne. Le graphique ci-dessous indique les 10 premiers Etats membres de l'Union européenne du point de vue de la production industrielle en valeur ;



L'Allemagne est de loin le premier exportateur de l'UE vers la Chine, un pays dont l'importance commerciale croît rapidement. Les exportations de l'Allemagne vers la Chine, qui ne représentaient que 0,3% de son PIB en 2005, ont été multipliées par près de cinq pour atteindre 1,4% de son PIB en 2008.

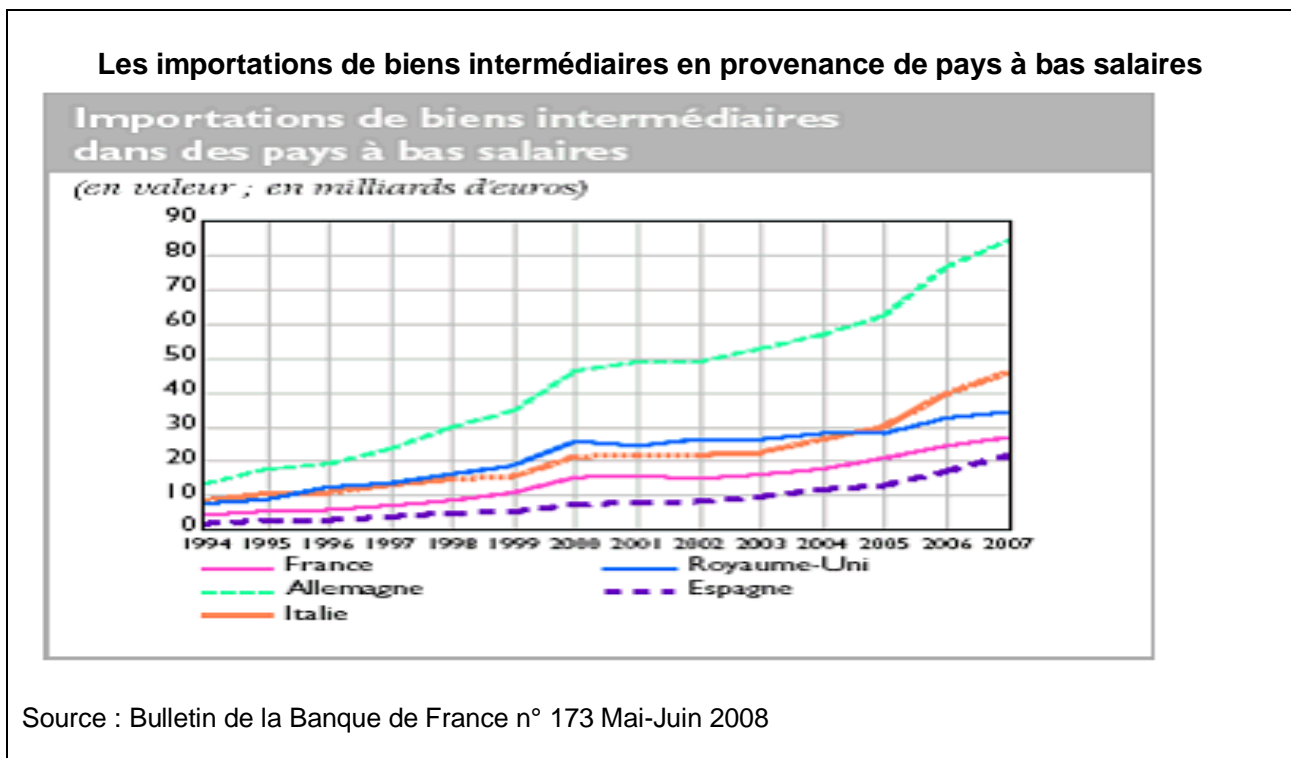
➤ Une réussite allemande résultant notamment de son recours aux pays à bas salaires

Dans les importations de biens intermédiaires, la part de celles en provenance des pays du Sud³⁸⁽²⁾ a beaucoup augmenté entre 1994 et 2007. **Mais l'augmentation a été**

sensiblement plus importante pour l'Allemagne (+ 12 points) que pour la France (+ 8 points).

Si l'Italie est le premier pays pour la part relative de ses importations intermédiaires en provenance du Sud, l'Allemagne est le deuxième et, compte tenu de l'ampleur de ses importations, le premier lieu de débouché des exportations des pays considérés.

En 2007, les importations allemandes de biens intermédiaires venant des pays à bas salaires s'élevaient à 90 milliards d'euros, soit près de quatre fois plus que pour la France. La divergence entre les deux pays a été très nette : en 1994, ils importaient autant l'un que l'autre (autour de 10 milliards d'euros) de biens intermédiaires en provenance du Sud.



Au sein des pays à bas salaires, les Etats d'Europe de l'Est constituent l'une des bases arrière de l'industrie allemande. La République tchèque est l'un des meilleurs exemples et est parfois surnommée le « le dix-septième land ». En effet, le montant des échanges commerciaux avec l'Allemagne, principalement assurés par des filiales tchèques de groupes allemands, est supérieur à celui du budget de l'Etat tchèque. Aussi, la forte reprise enregistrée en 2010 en Allemagne a-t-elle provoqué un redémarrage de l'industrie tchèque, en particulier dans le secteur automobile et des machines-outils.

Cette embellie dans l'industrie manufacturière a permis de renforcer encore l'emploi industriel qui occupe plus de 40% de la population active, alors qu'il reculait dans les services et le bâtiment secteurs sinistrés. La bonne santé de l'économie allemande et surtout de ses exportations constitue un gage que l'économie tchèque pourra croître en 2011 malgré la sérieuse contraction de la demande intérieure provoquée par profondes coupes budgétaires. Une part de plus en plus importante des produits allemands exportés à travers le monde contient des éléments réalisés en République tchèque.

A titre de comparaison, 450 entreprises françaises seulement sont implantés en République tchèque, alors que le nombre d'entreprises allemandes s'élève à 4 500.

Pour l'Allemagne, les nouveaux Etats membres de l'Est présentent plusieurs atouts par rapport à des pays à bas salaires situés sur d'autres continents :

- les biens qu'ils fournissent peuvent incorporer plus de R&D que les biens que peuvent produire d'autres pays à salaires plus faibles ; une étude montre d'ailleurs que les importations de biens intermédiaires allemandes notamment en provenance des PECO incorporent un niveau élevé de R&D ;

- les progrès de productivité qu'ils réalisent sont relativement élevés, ce qui favorise *a priori* une certaine sagesse des prix des biens qu'ils vendent ;

- leur proximité géographique peut offrir la perspective d'atténuer les tensions de prix que pourraient connaître les transports pour différentes raisons parmi lesquelles la hausse prévisible des coûts de l'énergie.

► **Les performances allemandes s'appuyant sur le commerce intra-européen**

Dans son ouvrage, « Le poids de l'Allemagne dans le marché commun » publié un mois avant la signature, le 25 mars 1957, du Traité de Rome instituant la Communauté européenne (CEE), Jean DURET, directeur du Centre d'études économiques de la Confédération générale du travail (CGT) et membre du Conseil économique français, écrivait : « **le Marché commun ne peut conduire qu'à une hégémonie de plus en plus écrasante de l'Allemagne** ».

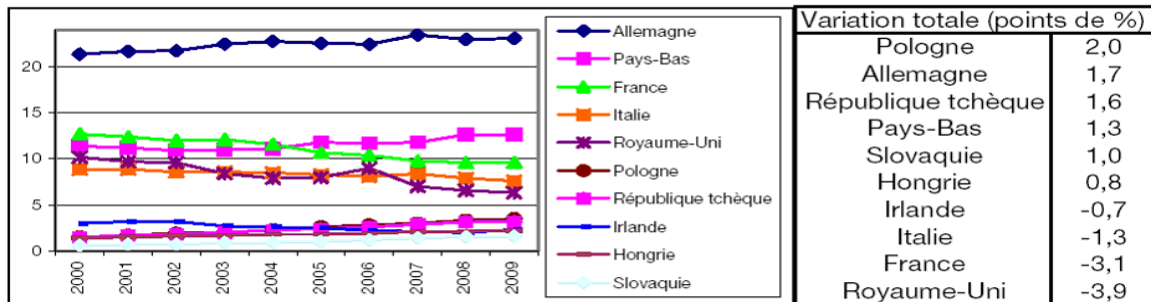
Cette prédiction s'appuyait notamment sur les travaux de Friedrich LIST, économiste allemand du dix-neuvième siècle qui a montré que le libre-échange favorise le pays le plus industrialisé.

Jean DURET ajoutait : « dès les premières étapes, se feront sentir les effets néfastes de la domination des cartels allemands sur l'Europe des Six ». Il précisait : « La suppression des mesures de protection [douanière] à l'intérieur du Marché commun aboutira au triomphe des plus forts et des mieux adaptés », car « si on laisse librement jouer les forces économiques, on arrive fatalement à une aggravation des distorsions existantes ». Selon ses analyses, le pays dont le secteur industriel est, au départ, le plus fort, le plus compétitif, va élargir sa part de marché communautaire au détriment de ses partenaires, incapables de soutenir la concurrence. Progressivement, « les partenaires, désarmés par la libéralisation des échanges, se désindustrialiseront ».

Ainsi, selon ces analyses, à défaut de mécanisme compensatoire efficace, le pays dominant va accaparer une part croissante des avantages liés au processus d'intégration et établir progressivement son hégémonie régionale.

60 ans après, ces prévisions semblent s'être réalisées. L'Allemagne a accru sa part de marché en Europe au détriment des autres membres de l'UE. Entre 1995 et 2009, la part de marché de l'Allemagne à l'intérieur de la zone euro est passée de 25 % à 27 %. En même temps, celle de la France s'est réduite de 18,5 % à 12,9 % et celle de l'Italie de 17 % à 10 %.

Parts de marché au sein de l'UE-27
Les plus grandes variations enregistrées de 2000 à 2009
(en pourcentage)



Parts relatives des pays dans le total des exportations intra zone, c'est-à-dire internes à l'UE-27.
 Sources : calculs et graphique du CAS, d'après les données d'Eurostat (External and intra-European Union trade, différentes éditions)

► L'Allemagne est-elle devenue le bazar industriel de l'Europe ?

Dans un article célèbre publié en 2005, **Hans-Werner SINN**, directeur de l'Institut de recherche économique IFO de Munich a énoncé sa thèse sur l'Allemagne, économie de bazar.

Il écrit en effet : « L'Allemagne est le bazar industriel du monde. Aucun autre pays ne peut offrir à ses clients internationaux une telle diversité de produits industriels. Elle possède 450 champions du monde cachés pour les produits de niche et abrite 15 des 20 plus grosses foires professionnelles du monde. C'est le premier exportateur mondial de biens marchands et le second plus gros exportateur de biens et services. Pourtant, l'Allemagne se transforme peu à peu en une économie de bazar dans un sens différent, car de nos jours elle se spécialise dans l'emballage et la vente de ses produits, tout en délocalisant une part grandissante de sa fabrication à forte valeur ajoutée vers des pays où les salaires sont faibles. Autrement dit, le rôle de l'Allemagne dans l'économie mondiale se transforme peu à peu d'un rôle de producteur à un rôle de marchand. De ce fait, ses exportations comprennent une part grandissante de biens et services importés tandis que la part de la valeur ajoutée intérieure par unité de production exportée baisse rapidement ».

Le professeur SINN souligne que l'économie allemande se spécialise dans la conception, l'assemblage, le marketing. La fabrication des produits électriques, tels que les puces ou les dispositifs passifs par exemple a été complètement délocalisés en Asie tandis que celle des composants automobiles l'a été en Europe de l'Est.

Il rappelle que cette évolution est à l'origine de la perte de 1,09 millions d'emplois à temps plein en Allemagne entre 1995 et 2004. Mais cette période est également celle de la réunification de l'Allemagne et de ses premières conséquences économiques, ce qui conduit à pondérer l'affirmation sur le lien entre l'évolution vers une économie de bazar et les pertes d'emplois.

En résumé, ainsi que le montre l'étude de la direction générale du Trésor figurant en annexe, l'Allemagne a délocalisé une part importante de sa production à forte intensité de main d'œuvre et notamment dans l'est de l'Europe. Cette étude souligne que « les

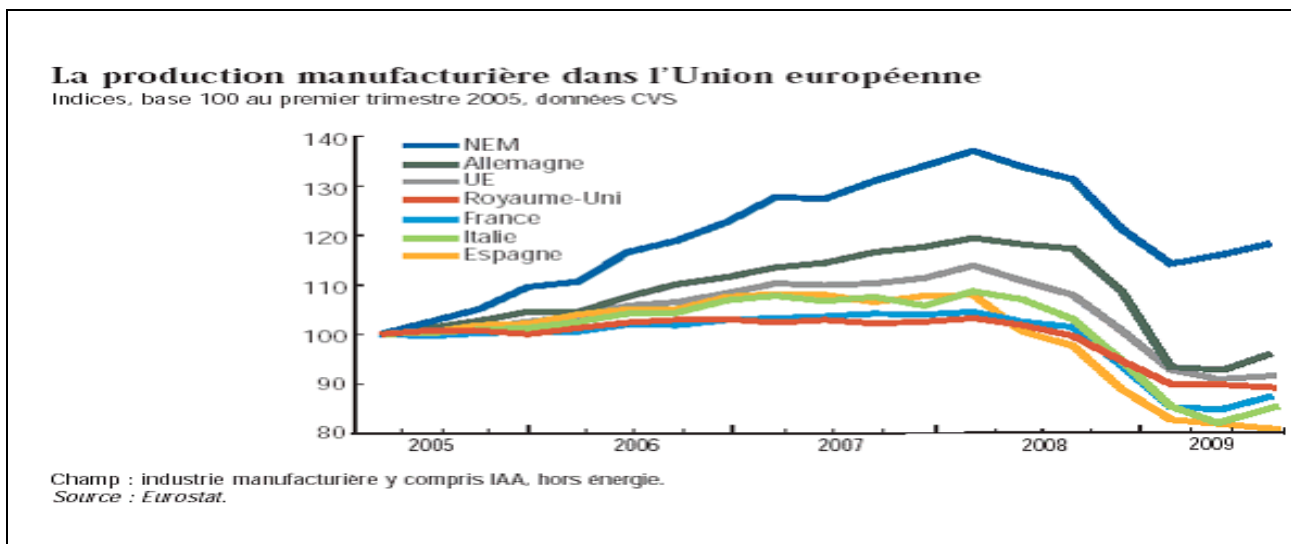
principales fédérations professionnelles allemandes, comme le BDI (la fédération des industries allemandes) ou la DIHK (la chambre d'industrie et de commerce allemande) voient ces délocalisations comme une conséquence nécessaire de la mondialisation, qui conduit à réorienter l'appareil industriel allemand vers des secteurs à plus fort contenu technologique ». Cette évolution se matérialise dans le secteur automobile par un recentrage des constructeurs allemands sur les activités de fabrication de véhicules « premium », alors que de nombreuses gammes de petits véhicules sont produites à l'étranger.

1.1.3.3/ Une multiplication de tendances inquiétantes

► L'énorme trou d'air provoqué par la crise de 2008

La crise financière de 2008 a été suivie d'une crise économique caractérisée par une chute considérable de la production manufacturière des Etats membres de l'Union européenne. Ainsi que le montre le graphique ci-dessous, l'indice de la production manufacturière de l'ensemble de l'Union est passé de 115 début 2008 à moins de 95 fin 2009, soit une baisse de près de 18%.

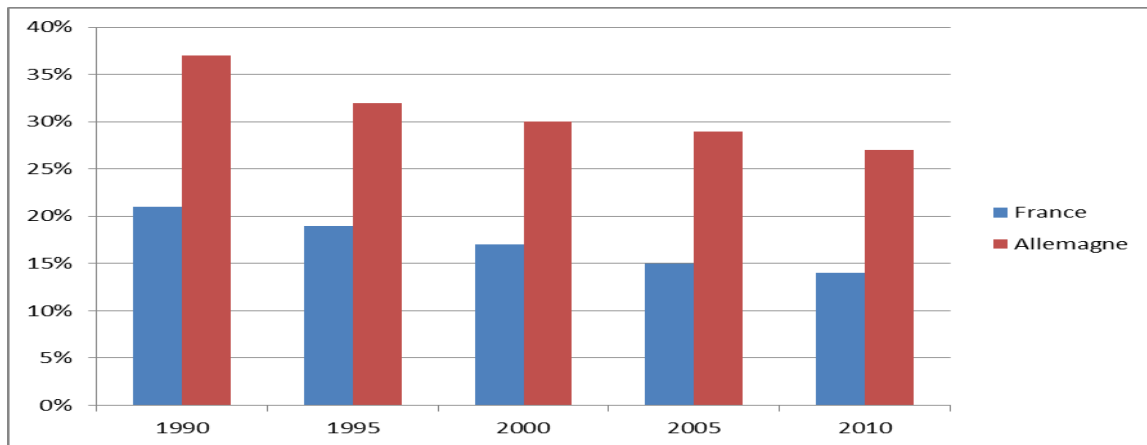
L'Allemagne est le pays qui a le plus souffert de cette crise avec un effondrement de plus de 20% de sa production manufacturière. La France a mieux résisté, connaissant une baisse deux fois moindre, mais à partir d'un niveau de production manufacturière beaucoup plus faible. C'est le cas également des nouveaux Etats membres confrontés à une diminution plus limitée de leur indice de production manufacturière très supérieur à celui de tous les autres Etats membres avant la crise et qui l'est demeuré pendant .



► Une diminution de la part en valeur de l'industrie dans le PIB

La baisse de la part de l'industrie dans le PIB est un phénomène ancien et continu qui a connu quelques phases d'accélération. Depuis une trentaine d'années, la plupart des « vieux Etats industriels » subissent cette réduction. **Elle n'est donc pas spécifique à la France.** Les comparaisons avec l'Allemagne montrent que cette diminution s'est faite selon un rythme relativement comparable dans les deux pays depuis 1990. L'écart initial au bénéfice de l'Allemagne ne s'est que très légèrement accentué depuis une dizaine d'années.

L'évolution de la part de l'industrie dans le PIB en France et en Allemagne entre 1990 et 2010



Source : Graphique réalisé par les auteurs à partir de données figurant dans des graphiques de XERFI

Cette évolution imputable principalement aux gains de productivité du secteur industriel et non à une baisse en volume n'est pas le signal le plus inquiétant. Mais cela démontre que l'industrie n'a pas compensé cette diminution de ses prix relatifs par une augmentation en volume de la production. Elle n'a su, ni augmenter les parts de marché de ses productions traditionnelles, ni innover suffisamment pour se créer de nouveaux marchés.

Mais la tendance la plus inquiétante concerne l'emploi industriel.

► Un effondrement différencié de l'emploi industriel selon les pays

La plupart des Etats européens, à l'instar des Etats-Unis ou du Japon, ont subi une perte considérable d'emplois industriels commencée au cours des années 1970.

Il s'agit avant tout d'une évolution de longue période. La France a bénéficié d'une progression de ses emplois industriels jusqu'en **1973, année du pic des effectifs de ce secteur économique (environ 5,7 millions d'emplois**

industriels). Depuis 1973, la France a connu une baisse régulière de ses emplois industriels, à l'exception de deux périodes de croissance élevée : 1988-1990 et 1997-2000. Entre 1973 et 2007, la France a ainsi perdu environ 2,4 millions d'emplois industriels dont 1,9 millions depuis 1980, soit 42% de ses effectifs.

Entre 2000 et 2008, c'est-à-dire avant la crise, elle a perdu 535 000 emplois, soit une diminution de 15%. Cet effondrement a conduit à une modification de la structure de la population active : la part de l'emploi industriel est passée depuis 1980 de 22% à 12% et celle des services marchands de 32% à 44%. Les biens intermédiaires et les biens d'équipement expliquent à eux seuls environ 70% de ces pertes d'emplois industriels.

Cette perte d'emplois industriels sur longue période est un phénomène commun à l'ensemble des pays industrialisés ainsi que le montre le tableau ci-dessous.

L'évolution de la part de l'emploi industriel dans l'emploi total entre 1980 et 2007		
France	24%	14%
Allemagne	30%	19%
Japon	23%	17%
Italie	29%	20%
Etats-Unis	19%	10%
<i>Source : Tableau réalisé par les auteurs à partir de chiffres issus de l'étude de Lilas Demmou ;</i>		

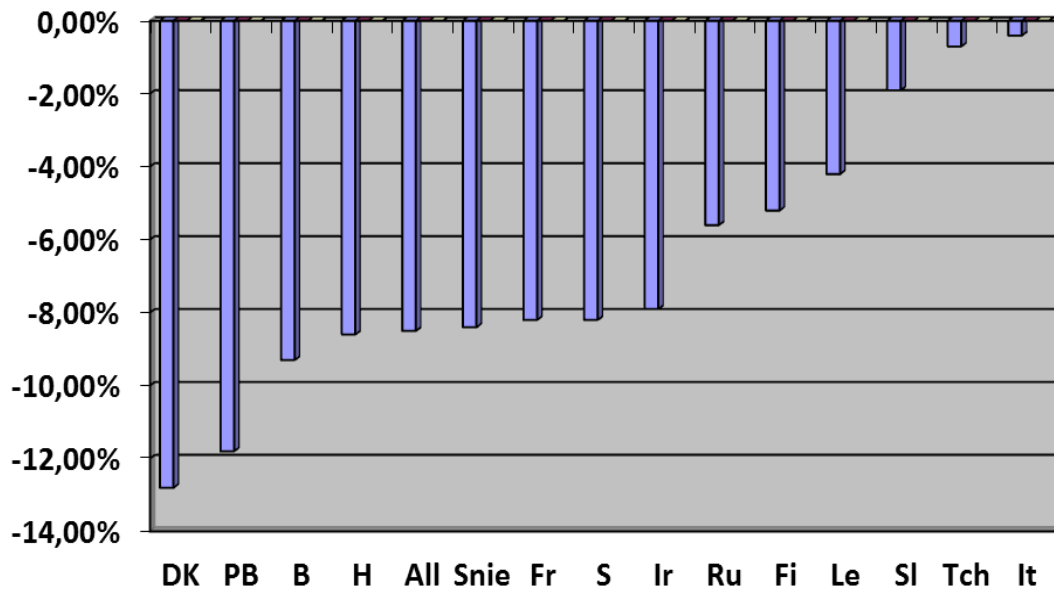
Entre 1995 et 2006, les effectifs industriels ont diminué dans tous les pays européens de 0,7% par an en moyenne alors que l'emploi total a augmenté de 1% en moyenne annuelle au cours de la même période. **L'évolution a été équivalente en France et en Allemagne où l'emploi industriel a connu une lente et régulière érosion** (- 1% en moyenne annuelle). Au cours de la période 1995 – 2006, seuls trois pays se sont éloignés de la tendance européenne : le Royaume-Uni dont les emplois industriels se sont effondrés (-28% au cours de la période), l'Espagne où ils ont augmenté et l'Italie où ils ont été relativement préservés¹³.

Entre 1986 et 2005, l'industrie italienne a perdu 300 000 emplois, alors que les filiales italiennes à l'étranger ont gagné 600 000 emplois (source : données Reprint), multipliant par 3,5 leur nombre d'employés ; cependant la corrélation n'est pas directe, vu qu'il y a eu une grande partie des créations d'emplois à l'étranger entre 1986 et 1991, et une grande partie des destructions d'emplois en Italie entre 1991 et 1996

A l'intérieur de cette période, entre 2000 et 2006, l'emploi a diminué de 5,4% dans l'ensemble de l'Union européenne à 27 et de 2,2% dans la zone euro. Cette diminution significative est relativement limitée au regard des -15,8% de baisse de l'emploi industriel aux Etats-Unis pendant la même période.

¹³ Source : « L'industrie dans l'économie (1981-2006) : une réalité pour notre avenir » de Gilles LE BLANC (Institut de l'entreprise, 2009).

La diminution de l'emploi industriel en % entre 2000 et 2006 dans les 15 Etats concernés de l'UE 27



Source : Chiffres Eurostat mentionnés dans une étude de Jean-François JAMET pour la fondation SCHUMAN
Snie = Slovénie

► **L'effort européen de recherche stagne en dépit des objectifs fixés en 2000**

Le rapport 2010 de l'UNESCO consacré à la science souligne la progression de l'investissement mondial en recherche et développement en volume, grâce notamment aux dépenses intérieures brutes en recherche et développement de la Chine, de l'Inde et de la Corée du Sud. Entre 2002 et 2007, la part de l'Asie dans le total mondial est passée de 27 à 32% tandis que celle de l'Union européenne, des Etats-Unis et du Japon a reculé.

Cette situation a été parfaitement analysée par la Commission européenne dans sa dernière communication consacrée à l'innovation : « *Nos investissements dans la base de connaissances sont insuffisants – la part de notre PIB consacrée à la R&D est inférieure de 0,8 point à celle des États-Unis et de 1,5 point à celle du Japon –, avec des défaillances majeures dans les investissements de R&D des entreprises et de capital-risque, et notre système d'éducation doit être réformé. Dans le secteur privé, la R&D est de plus en plus externalisée dans les économies émergentes et nos meilleurs chercheurs et innovateurs partent par milliers pour d'autres pays où les conditions sont meilleures. Selon de récentes estimations, atteindre notre objectif de consacrer 3 % du PIB de l'UE à la R&D d'ici à 2020 pourrait créer 3,7 millions d'emplois et augmenter notre PIB annuel de près de 800 milliards d'euros d'ici à 2025. Le nombre de nos PME innovantes se développant en grandes entreprises reste trop faible. Bien que le marché de l'Union soit le plus vaste du monde, il est encore fragmenté et insuffisamment propice à l'innovation ».*

L'effort de recherche et développement de l'Union demeure en effet très éloigné de l'objectif de 3% du PIB fixé par le Conseil européen de Barcelone de 2002. En 2007, avant la crise, il plafonnait à 1,83% du PIB pour l'Union européenne à 27. Mais cette moyenne

masque d'importants écarts entre Etats. L'effort varie entre un minimum de 0,45% (Chypre) et un maximum de 3,63% pour la Suède. Les Etats européens peuvent être répartis en cinq groupes. Le premier groupe est composé de la Suède et de la Finlande qui ont dépassé l'objectif de 3%. Le deuxième groupe est constitué des pays dont l'effort environne les 2,5% (Allemagne, Autriche et Danemark). La France fait partie du troisième groupe qui rassemble ceux dont l'effort est proche de la moyenne européenne. Les deux autres groupes rassemblent les Etats dont l'effort est inférieur à 1,40% pour certains et à 0,70% pour d'autres¹⁴.

Les six autres indicateurs utilisés dans le cadre de la stratégie de Lisbonne pour apprécier les politiques nationales en faveur de la recherche révèlent les mêmes divergences entre les Etats. Il s'agit des indicateurs suivants :

- Dépenses publiques d'éducation ;
- Investissements en capital-risque ;
- Dépenses consacrées aux technologies de l'Information et de la Communication ;
- Nombre de diplômés en sciences et technologie ;
- Niveau d'accès des ménages à Internet ;
- Nombre de brevets déposés par million d'habitants.

1.1.3.4/ Des causes multiples aux tendances négatives et des conséquences négatives

► **Les trois raisons de l'effondrement des emplois industriels**

Dans son étude réalisée pour la Direction générale du Trésor, Lilas DEMMOU a identifié et valorisé trois raisons principales expliquant l'effondrement de l'emploi industriel en France. Avec d'autres pondérations et des différences selon les Etats, cette analyse semble pouvoir s'appliquer à l'ensemble de l'Union européenne.

1. L'externalisation des activités industrielles vers le secteur des services marchand est la première de ces causes. Elle concerne une multitude d'activités (logistique, restauration, nettoyage, informatique, comptabilité etc). Ce transfert se traduit par des créations d'emplois dans le secteur des services. Résultat notamment de ce transfert, les emplois dans les services aux entreprises ont augmenté de 115% en France au cours de la période 1980-2007 selon l'étude de Lilas DEMMOU. 480 000 emplois ont été externalisés vers les services marchands. Environ 25% des pertes d'emplois industriels au cours de la période proviennent d'un simple transfert au secteur des services.
2. La seconde raison de l'effondrement de l'emploi industriel résulte principalement des gains de productivité structurels de l'industrie et de la baisse des prix relatifs des produits manufacturés entraînant une baisse du poids de l'industrie dans la demande intérieure et une diminution des besoins en travail. 30% des destructions d'emplois seraient issues de cette évolution.
3. La concurrence étrangère est le troisième facteur explicatif. La dégradation du solde commercial serait d'environ 1,7 point de PIB vis-à-vis des pays du Sud et 0,65 point de PIB vis-à-vis des pays du Nord sur la période. A cet effet des pertes de marchés s'ajoute celui plus limité des délocalisations.

¹⁴ Source : rapport 2009 du Conseil économique, social et environnemental sur le suivi des indicateurs de la stratégie de Lisbonne.

► Une concurrence des puissances émergentes sur tous les marchés

La concurrence des pays émergents se manifeste désormais sur les marchés les plus divers que le critère soit géographique ou sectoriel. Tous les pays sont désormais exposés à cette nouvelle forme de concurrence internationale et peu de secteurs y échappent. La Chine par exemple ne devrait pas tarder à devenir un producteur significatif d'hélicoptères, domaine longtemps réservé à quelques grands pays industriels.

Les échanges avec la Chine sont aujourd'hui les premiers responsables du déficit commercial de la France loin devant ceux avec l'Allemagne.

Or la concurrence sur le marché intérieur et sur les marchés tiers prend des formes de plus en plus déloyales que le système multilatéral de régulation du commerce international ne permet pas d'empêcher (cf suite du rapport).

► Une accentuation des divergences de situation qui compromet l'émergence d'une politique industrielle européenne

La crise de la zone euro a mis en évidence un échec de la convergence entre Etats membres qui concerne l'ensemble de l'Union européenne. Les divergences de situations et donc d'intérêts entre Etats membres se sont même accrues depuis quelques années.

Cette évolution explique de nombreux blocages. Pour de nombreux Etats, la crise financière de 2008 imposait une réponse coordonnée, mais en aucun cas commune. La diversité des situations des finances publiques justifiaient pour eux des plans nationaux adaptés à chaque économie.

En ce qui concerne l'industrie, le marché européen représentant près des 2/3 des exportations, les Etats membres sont en situation de concurrence. Or faute d'harmonisation et d'approfondissement du marché intérieur, une partie des contraintes qui pèsent sur l'activité de production sont strictement nationales. Les écarts de fiscalité, de charges sociales et donc de coût du travail entre Etats membres suscitent des divergences d'intérêts qui expliquent les difficultés à concevoir une politique industrielle européenne. Les Etats qui disposent des meilleurs avantages comparatifs préfèrent donc mettre en place, sans l'afficher, des stratégies industrielles nationales. C'est le cas de l'Allemagne, qui grâce à une politique non coopérative, a su développer, depuis 2005 notamment, des gains de compétitivité sur le marché européen.

En revanche, tous les Etats membres sont aujourd'hui concernés par les actions de concurrence déloyale conduites par des acteurs de pays émergents à la fois sur le marché intérieur et sur les marchés tiers. **La lutte contre la concurrence déloyale pourrait donc devenir le socle d'une véritable politique industrielle européenne.**

1.2/ Le système multilatéral n'est plus adapté à la mondialisation

Le GATT issu des négociations de la charte est donc devenu le cadre multilatéral a minima s'imposant aux échanges internationaux entre les Etats signataires. Les premiers cycles de négociation ont tous conduit à des démantèlements tarifaires concernant principalement les productions industrielles. Ces évolutions ont été négociées en application du principe de la réciprocité dans les concessions. Mais ce dernier a été rapidement contesté par des pays en développement considérant qu'une réciprocité stricte a un caractère injuste lorsqu'elle s'impose à des pays ayant des niveaux de développement très différents.

La multiplication des exceptions au principe de réciprocité a favorisé le développement de la deuxième mondialisation. En consentant aux pays en développement des avantages tarifaires sans véritables contreparties, les pays développés et en particulier ceux de l'Union européenne ont incité les entreprises à des délocalisations leur permettant de produire à moindre coût dans des pays émergents et d'exporter sans barrières douanières vers leur marché intérieur.

La préoccupation de développement a donc remis en cause le principe de réciprocité. L'asymétrie des concessions est même devenue un objectif en soi dans le cycle de Doha consacré au développement.

Au lieu de corriger ces déséquilibres, le système multilatéral a montré ses limites et s'est révélé dans l'incapacité de procéder à une régulation efficace du commerce international. Ce chapitre met en évidence trois évolutions du système multilatéral :

- Le système multilatéral a oublié ses ambitions initiales ;
- Le système multilatéral est confronté à ses propres limites ;
- Le système multilatéral souffre de l'organisation de sa gouvernance.

1.2.1/ Le système multilatéral a oublié ses ambitions initiales

1.2.1.1/ Un système issu d'un environnement qui a profondément changé

Le système multilatéral de développement et de régulation du libre-échange est né de la volonté américaine d'organiser des débouchés extérieurs à son industrie et des ambitions de mise en place d'une gouvernance mondiale économique et financière. Le système multilatéral consacré au commerce conçu après la seconde guerre mondiale ne l'a pas été de façon isolé. Il était l'un des deux piliers d'une architecture mondiale de la régulation économique et financière nécessaire à une

reconstruction. La question des taux de change avait été réglée par la mise en place d'un système de taux de change fixe.

Ce système a été adopté dans un environnement économique spécifique. Le nombre d'acteurs étatiques concernés étaient très limité. La production industrielle était concentré entre quelques grands acteurs tous parties au système de régulation des échanges commerciaux. Le nombre d'Etats, leur niveau développement, le contenu des échanges étaient donc très différents d'aujourd'hui.

1.2.1.2/ Un projet initial ambitieux mettant en évidence l'impératif de réciprocité

Sous impulsion américaine, le retour à la promotion du libre-échange à la fin de la seconde guerre mondiale est le résultat indirect de la crise de 1929 et de la dépression a l'a sui dans les années 1930. L'ampleur de la surproduction a convaincu les Etats-Unis de rechercher des débouchés extérieurs. Le « **Reciprocal Trade Agreement Act** », adopté en 1934 a ainsi autorisé l'administration ROOSEVELT a négocié des accords comportant des réductions douanières allant jusqu'à 50% avec des Etats acceptant la même concession. La réciprocité est donc l'un des principes fondateurs de la politique commerciale américaine.

Dans son discours introductif à la conférence de Bretton-Woods, le Secrétaire d'Etat américain MORGENTHAU déclarait en effet¹⁵ : « *Il faut éviter de recourir aux pratiques pernicieuses du passé telles que la course aux dévaluations, l'élévation des barrières douanières, les accords de troc, le contrôle des changes par lesquelles les gouvernements ont essayé vainement de maintenir l'activité à l'intérieur de leurs frontières* ».

La mise en perspective permet de prendre du recul par rapport aux difficultés des négociations commerciales actuelles. Si l'organisation mondiale du Commerce est considérée aujourd'hui comme la benjamine des grands organisations internationales, c'est parce que son ancêtre, « l'organisation internationale du commerce est restée à l'état de projet ».

Pourtant, la reconstruction du monde occidental, telle que l'envisageait les Etats-Unis intégrait la création d'une organisation dédiée aux questions commerciales. Elle devait constituer le troisième pilier de la gouvernance économique mondiale (dont la Banque mondiale et le FMI étaient les deux premiers piliers). De 1941 à 1945, le gouvernement américain avait multiplié les travaux d'élaboration d'un avant-projet de statut de cette organisation. Seul le Royaume-Uni avait été associé à ces études. A l'initiative des Etats-Unis, une résolution en date du 18 février 1946 du Conseil économique et social des Nations unies décida donc de convoquer une « *Conférence internationale sur le commerce et l'emploi en vue de favoriser le développement de la production, des échanges et de la consommation des marchandises* ».

Précédée de trois grandes réunions d'experts (Londres, oct.-nov. 1946 ; New York, janvier.-février 1947 ; Genève, avril.-août 1947), et à l'issue de cinq mois de travaux, (du 21 novembre 1947 au 24 mars 1948), la Conférence de La Havane adopta le 24 mars 1948 une charte instituant « une organisation internationale du commerce (OIC) ».

Ce texte est marqué par l'environnement de l'époque. La reconstruction est un impératif. L'industrialisation en est le principal vecteur. Le point 2 des considérants de la Charte de La Havane qui énumère les objectifs d'intérêt général qu'elle se fixe est par conséquent rédigé ainsi : « *Aider et **stimuler le développement industriel** ainsi que le*

¹⁵ Cité par Régis BENICHI auteur de « Histoire de la mondialisation » (Vuibert, 2006).

développement économique général, **particulièrement en ce qui concerne les pays dont le développement industriel est encore à ses débuts**, et encourager le mouvement international des capitaux destinés aux investissements productifs ».

1.2.1.3/ Un impératif de réciprocité dans les objectifs de la charte de la Havane

La réciprocité est l'un des principes fondateurs de ce texte. La réciprocité implique en effet un équilibre dans les concessions. Les négociations commerciales doivent conduire à des avantages mutuels entre les parties. L'un des objectifs de la Charte, repris dans les considérants de son statut est en effet de « *Favoriser, sur une base de réciprocité et d'avantages mutuels, la réduction des tarifs douaniers et des autres entraves au commerce, ainsi que l'élimination des discriminations en matière de commerce international* ». Les conséquences de ce principe sont explicités à l'article 17 alinéa b des statuts : « *Aucun Etat Membre ne sera tenu de faire des concessions unilatérales, ni de faire des concessions à d'autres Etats Membres pour lesquelles il ne recevrait pas en retour de concessions suffisantes* ».

Sur de nombreux points, la Charte de La Havane comporte des dispositions favorables à un développement équilibré du commerce international difficiles à négocier aujourd'hui. C'est le cas notamment de la question du lien entre commerce et normes de travail équitables. Cela s'applique également à d'autres aspects évoqués dans le tableau ci-dessous.

Quelques innovations de la Charte de La Havane

- **L'adoption de normes de travail équitables** « *les États membres reconnaissent que les mesures relatives à l'emploi doivent pleinement tenir compte des droits qui sont reconnus aux travailleurs par des déclarations, des conventions et des accords intergouvernementaux. Ils reconnaissent que tous les pays ont un intérêt commun à la réalisation et au maintien de normes équitables de travail en rapport avec la productivité de la main-d'œuvre et, de ce fait, aux conditions de rémunération et de travail meilleures que cette productivité rend possibles. Les États membres reconnaissent que l'existence de conditions de travail non équitables, particulièrement dans les secteurs de la production travaillant pour l'exportation, crée des difficultés aux échanges internationaux. En conséquence, chaque État membre prendra toutes les mesures appropriées et pratiquement réalisables en vue de faire disparaître ces conditions sur son territoire.* » (article 7)
- **Le contrôle des mouvements de capitaux** (article 12): un État membre de l'OIC a le droit :
 - de prendre toutes mesures appropriées de sauvegarde nécessaires pour assurer que les investissements étrangers « *ne serviront pas de base à une ingérence dans ses affaires intérieures ou sa politique nationale* » ;
 - de déterminer s'il « *autoriserà, à l'avenir, les investissements étrangers, et dans quelle mesure et à quelles conditions il les autorisera* » ;
 - de prescrire et d'appliquer « *des conditions équitables en ce qui concerne la propriété des investissements existants et à venir* ».
- **L'autorisation des aides de l'État:** « *les États membres reconnaissent que, pour faciliter l'établissement, le développement ou la reconstruction de certaines branches d'activité industrielle ou agricole, il peut être nécessaire de faire appel à une aide spéciale de l'État et que, dans certaines circonstances, l'octroi de cette aide sous la forme de mesures de protection est justifié.* » (article 13)

- **Des accords préférentiels sont possibles dans un cadre coopératif:** « *les États membres reconnaissent que des circonstances spéciales, notamment le besoin de développement économique ou de reconstruction, peuvent justifier la conclusion de nouveaux accords préférentiels entre deux ou plusieurs pays, en considération des programmes de développement économique ou de reconstruction d'un ou de plusieurs d'entre eux.* » (article 15)
- **L'autorisation de subventions dans certaines circonstances :** « *les dispositions du présent article n'interdiront pas l'attribution aux seuls producteurs nationaux de subventions, y compris les subventions provenant du produit des taxes ou impositions intérieures ... et les subventions dans la forme d'achat de produits nationaux par les pouvoirs publics ou pour leur compte. Les États membres reconnaissent que le contrôle des prix intérieurs par fixation de maxima ... peut avoir des effets préjudiciables pour les intérêts des États membres qui fournissent des produits importés. En conséquence, les États membres qui appliquent de telles mesures prendront en considération les intérêts des États membres exportateurs en vue d'éviter ces effets préjudiciables, dans toute la mesure où il sera possible de le faire.* » (article 18)
- **L'interdiction du dumping:** « *aucun État membre n'accordera directement ou indirectement de subvention à l'exportation d'un produit quelconque, n'établira ni ne maintiendra d'autre système, lorsque cette subvention ou ce système aurait pour résultat la vente de ce produit à l'exportation à un prix inférieur au prix comparable demandé pour le produit similaire aux acheteurs du marché intérieur* ». (article 26).

Mais après un changement de majorité, le Sénat américain s'est opposé à la ratification de la Charte de la Havane et celle-ci est restée lettre morte.

1.2.1.4/ Le GATT, une dynamique d'évolution vers la moindre réciprocité

Les accords du GATT sont nés de cet échec de la Charte de La Havane. Dans la perspective de cette dernière, des concessions tarifaires avaient été négociées et intégrées dans ce texte. Afin de préserver ces avancées, les éléments concernant la politique commerciale ont été extraits de la Charte de la Havane et

complétés par quelques ajouts afin de constituer l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT).

Cet accord a constitué la base de cycles de négociations commerciales qui ont essentiellement porté sur les produits manufacturés jusqu'en 1994.

Les cycles de négociations se sont succédés. Le nombre d'Etats concernés n'a cessé de croître. Le champ des produits impliqués a augmenté. Les démantèlements tarifaires se sont développés jusqu'à la conclusion de l'Uruguay round.

Jusqu'au cycle Kennedy, le principe de réciprocité a été appliqué dans ces discussions. Le cadre multilatéral reposait en effet sur la recherche d'un équilibre global des concessions consenties par ses membres et sur une réciprocité générale entre les secteurs et les pays. Ainsi, les réductions tarifaires étaient obtenues par des discussions bilatérales entre les Etats principalement concernés par la production d'un produit et étaient ensuite étendues à tous les autres participants à la négociation multilatérale par application de la clause de la nation la plus favorisée (clause dite NPF).

Mais les cycles de négociation multilatérale sont apparus de plus en plus complexes. L'importance des aspects tarifaires, prédominante dans les 20

premières années de mise en œuvre des accords du GATT, s'est atténuée en raison du développement des obstacles non tarifaires. La réciprocité étant plus difficile à apprécier dans ce type de négociation sur les aspects non tarifaires, son poids dans les discussions a diminué. De ce point de vue, le Tokyo round est un tournant dans l'histoire des cycles de négociation commerciale multilatérale.

Les grands cycles de négociation avant la création de l'OMC (1947-1979)		
Nom	Calendrier	Contenu de l'accord
Genève	1947	Les 23 Etats participants à la négociation se sont accordés sur des réductions tarifaires portant sur la moitié du commerce mondial de marchandises à savoir 45 000 produits.
Annecy	1949	Les 13 signataires de l'accord se sont engagés à des réductions moyennes de tarifs de 25%.
Torquai	1950-1951	38 Etats ont participé à ces négociations. Elles se sont conclues par une réduction moyenne des tarifs de 25% sur 55 000 produits.
Genève	1956	Cette négociation entre 26 Etats s'est traduite par un relatif échec. Seules quelques modestes réductions ont fait l'objet d'un accord.
Dillon	1961-1962	26 Etats se sont engagés à des réductions tarifaires portant sur 60 000 produits. Pour la première fois la Communauté européenne naissante a participé à un cycle de négociation commerciale.
Kennedy	1964-1967	46 Etats participent à la négociation et s'engagent à une réduction tarifaire moyenne de 35%. Mais les Etats-Unis obtiennent la possibilité de maintenir de nombreux pics tarifaires.
Tokyo	1973-1979	Réduction tarifaire moyenne de 33%. Adoption de 9 accords plurilatéraux abordant les obstacles non tarifaires au commerce.

Ouvert le 21 septembre 1973, le « Tokyo round » s'est achevé le 12 avril 1979 avec la conclusion d'un accord entre 102 parties et a marqué un tournant dans les négociations. C'est le premier des grands cycles de négociation qui s'inscrit dans un nouveau contexte : l'inconvertibilité du dollar en or, un choc pétrolier suivi d'une crise économique et une négociation entre plus d'une centaine d'Etats. Ce cycle a également utilisé une méthode de négociation ne faisant plus référence au principe de réciprocité. Il a été fondé sur la réduction globale et linéaire d'un pourcentage x des droits applicables sur un nombre élevé de produits. Mais dans la réalité, la négociation a essentiellement porté sur les obstacles non tarifaires. L'objectif était donc d'obtenir un équilibre global intégrant à la fois les questions tarifaires et les sujets non tarifaires et non un résultat fondé sur la réciprocité spécifique pour chaque type de concessions.

Ce cycle consacre un nouveau démantèlement des droits de douane sur les produits manufacturés à hauteur de 34 % en moyenne. Les engagements portent sur un étalement de la baisse sur huit ans (entre le 1^{er} janvier 1980 et le 31 décembre 1987) qui sera achevée avec un an d'avance. A l'issue de ce cycle, la protection tarifaire des communautés européennes est inférieure à celle de ses principaux concurrents. Le tarif

extérieur commun européen s'élève en effet à 4,7% en moyenne à comparer à 5,6% aux Etats-Unis et 5,9% au Japon. Ce

démantèlement tarifaire est compensé dans les grands pays industriels par le développement des obstacles non tarifaires.

1.2.1.5/ La réciprocité au cœur des contestations des pays en développement

Très tôt, les pays en développement ont contesté le GATT en raison de son application du principe de réciprocité aux échanges commerciaux. Cette approche fondée sur la réciprocité conduisait, selon eux, au développement de « l'échange inégal » les confinant dans les exportations de matières premières ou de produits agricoles. Dès la conférence de Bandoeng de 1955, les pays du tiers monde ont revendiqué un « nouvel ordre commercial » différent de celui instauré par le GATT.

La création au début des années 1960 de la conférence des Nations unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED) chargée notamment d'étudier les relations entre le commerce et le développement et d'assister les pays en développement (PED) dans ce domaine, a permis de donner une caisse de résonance à leurs critiques. La CNUCED s'est d'ailleurs rapidement positionnée comme un « anti-GATT ».

Elle est à l'origine d'une brèche importante dans le principe de réciprocité. Il s'agit de la **création en 1971 du système de préférences généralisées** qui se fonde sur la non application de la réciprocité dans les échanges commerciaux entre pays développés et pays en développement. Ce système prévoit l'octroi de préférences tarifaires non réciproques aux pays en développement pour améliorer l'accès de leurs productions de biens manufacturés aux marchés des pays développés. Il a donné lieu à de nombreux accords entre des Etats membres de l'OCDE et des pays en développement. La convention de Lomé en est issue.

1.2.1.6/ Le retour de l'exigence de réciprocité dans les accords de l'Uruguay round

Après 8 ans de négociations, le cycle de l'Uruguay round a été conclu par l'accord de Marrakech signé le 15 avril 1994 et qui a institué l'Organisation mondiale du commerce. Ce cycle a opposé les pays développés qui revendiquaient l'ouverture de négociations sur les services et sur la propriété intellectuelle aux pays développés avant tout préoccupés de faire entrer l'agriculture et le secteur textile dans le champ des disciplines multilatérales.

Ce « grand marchandage » s'est déroulé alors que la mondialisation se développait confrontant les pays développés à de nouveaux concurrents (cf émergence des dragons et nouveaux dragons asiatiques). Préoccupés par ce nouveau contexte, les pays développés ont remis à l'ordre du jour le principe de réciprocité.

La réciprocité tarifaire était donc l'un des objectifs des pays développés qui ont obtenu des réductions tarifaires importantes de la part des pays du Tiers-Monde. Selon le Secrétariat de la CNUCED, « *la réduction moyenne des droits au titre de la nation la plus favorisée frappant les produits industriels (importés en Inde, en Corée du Sud et au Venezuela) a été comparable et même supérieure à laquelle ont consenti les pays de l'OCDE. Pour d'autres pays, la réduction a été proportionnellement plus faible mais au départ les taux étaient généralement plus élevés que dans les pays développés* »¹⁶.

1.2.1.7/ Doha ou un cycle à haut risques pour les industries européennes

Le cycle de de Doha sur le développement a été initié dans un contexte profondément différent de celui qui s'impose désormais aux échanges commerciaux. A ce jour, après cinq conférences ministérielles et dix ans de négociation, ce cycle est dans l'impasse. La dernière conférence ministérielle de décembre 2011 a constaté l'ampleur de l'écart des positions relatives à l'accès au marché entre les pays développés d'une part et les grands Etats émergents d'autre part. Cet échec n'est pas surprenant. Ce cycle a été initié dans un monde qui ne connaissait que des

pays aux « marchés émergents » qui n'étaient pas encore devenus des « puissances émergentes ».

Cet échec convient à de nombreux pays. Pour les Etats-Unis, il permet d'affirmer la nécessité de changer de méthode de négociation et de remettre l'objectif de réciprocité au premier plan des ambitions. Les pays émergents se satisfont de cette impasse. Elle permet au Brésil d'éviter des concessions supplémentaires sur l'accès des marchés aux produits industriels alors que les protections tarifaires y sont élevées. Pour la Chine et d'autres émergents, l'échec de la négociation lui permet de conserver son statut de pays en développement, ce qui est un enjeu majeur pour elle.

Pour l'Union européenne, qui avait multiplié les concessions sans contreparties, l'impasse actuelle lui évite des risques supplémentaires de déséquilibres commerciaux.

Les conférences ministérielles du cycle de Doha	
Cycles	Résultats
Doha 2001	Adoptée le 14 novembre 2001, la déclaration ministérielle fixe le champ de la négociation : <ul style="list-style-type: none"> - Accès aux marchés des produits et des prestations de service ; - Soutien à l'agriculture ; - Cadre réglementaire des échanges.
Cancun 2003	La Conférence se termine sans consensus, 14 septembre 2003 La Conférence ministérielle de Cancun s'est terminée le 14 septembre après que le Président Luis Ernesto Derbez a conclu que, malgré de grandes avancées dans les consultations, les membres sont restés sur leurs positions, en particulier au sujet des "questions de Singapour". Organisés sous l'égide de quelques pays émergents (Inde, Brésil notamment), les pays du Sud vont refuser de négocier sur les questions de Singapour tant qu'un compromis n'a pas été trouvé concernant les questions agricoles, en particulier sur le dossier du Coton (le rejet d'une initiative présentée par quatre pays d'Afrique sub-saharienne va provoquer la colère des pays ACP) et la suppression des subventions à l'exportation. Enfin

¹⁶ Source : rapport du Secrétariat de la CNUCED.

	l'accord autorisant l'importation de médicaments génériques aux pays frappés par le virus du sida et démunis d'industrie pharmaceutique va être dénoncé par plusieurs ONG et un certain nombre de pays du Sud, qui le trouvent insatisfaisant.
Hong Kong 2005	La déclaration de Hong-Kong a souligné le retard pris dans les négociations agricoles, a réparti les membres de l'OMC en trois catégories en fonction du montant de leurs soutiens à l'agriculture et a proposé les modalités de réduction des mesures de soutien interne à l'agriculture.
Genève 2009	Les négociations ont été rompues par les Etats-Unis et l'Inde sur l'accès aux marchés agricoles.
Genève 2011	Aucun accord sur des éléments substantiels du mandat de Doha n'a été obtenu.

1.2.2/ Un système multilatéral confronté à ses propres limites

1.2.2.1/ Un système inadapté aux évolutions de la mondialisation commerciale

► Un système qui sous-estime les évolutions de l'environnement

L'échec de la conférence de La Havane a limité l'efficacité du cadre multilatéral du commerce dès sa mise en œuvre. Conçu dans un univers de régime de changes fixes, à l'intérieur d'un système de régulation économique, monétaire et commerciale d'un monde limité à une vingtaine d'Etats, le GATT s'est retrouvé dans l'incapacité de jouer le rôle qui avait été attribué à l'organisation internationale du commerce.

La nature des échanges a également changé. Aujourd'hui près du tiers des échanges mondiaux de marchandises est effectué à l'intérieur d'un groupe multinational. Les sociétés transnationales qui se sont développées longtemps après la signature du GATT ont en effet profondément modifié le paysage du commerce mondial.

► Des statistiques du commerce qui ne reflètent plus le monde réel

La mondialisation a multiplié les difficultés d'élaboration de statistiques fondées sur l'identification de l'origine : les échanges intragroupe représentent plus du tiers des exportations françaises, les filiales françaises de groupes étrangers réalisant 36% des échanges de la France avec des pays tiers. A différentes étapes de son processus de production, le même produit, avec une valeur qui augmente à chaque fois, multiplie les franchissements de frontières. Cela pose un problème majeur : comment évaluer le contenu en importations des exportations et à l'inverse la part des biens d'origine nationale que comprennent les importations pour analyser les évolutions ?

A ces difficultés s'ajoute une perte de connaissance des flux à l'intérieur de l'Union européenne. Leur évaluation repose sur un système déclaratif d'échanges de biens (Intrastat) fonctionnant à partir de certains seuils uniquement.

Cette relativité des statistiques du commerce international que le directeur général de l'Organisation mondiale du Commerce évoque fait l'objet de débats récents soulignant l'enjeu d'une évolution. Ce sont les chiffres sur la croissance du commerce mondial et ceux sur les excédents et déficits dans les échanges entre pays qui sont désormais incertains.

Le Conseil économique, social et environnemental a d'ailleurs évoqué cette question dans l'une de ses contributions aux Etats généraux de l'Industrie : « *Il faut noter à ce propos que l'appareil statistique est inadapté au niveau mondial et qu'il faudrait obtenir une meilleure vision des flux en identifiant les réelles valeurs ajoutées de chaque pays exportateur et non pas seulement le produit des ventes réalisées.*¹⁷ ».

Dans son article sur « La mondialisation chamboule les statistiques du commerce extérieur »¹⁸, Jean Arthuis conclut en évoquant les statistiques du commerce international « *elles conditionnent notre perception de la mondialisation et justifient des politiques économiques qui peuvent se tromper de cible. Refonder les statistiques des échanges internationaux n'est pas un objectif glamour, c'est une urgence politique* ».

1.2.2.2/ Une croissance du nombre de membres de l'OMC source de débats

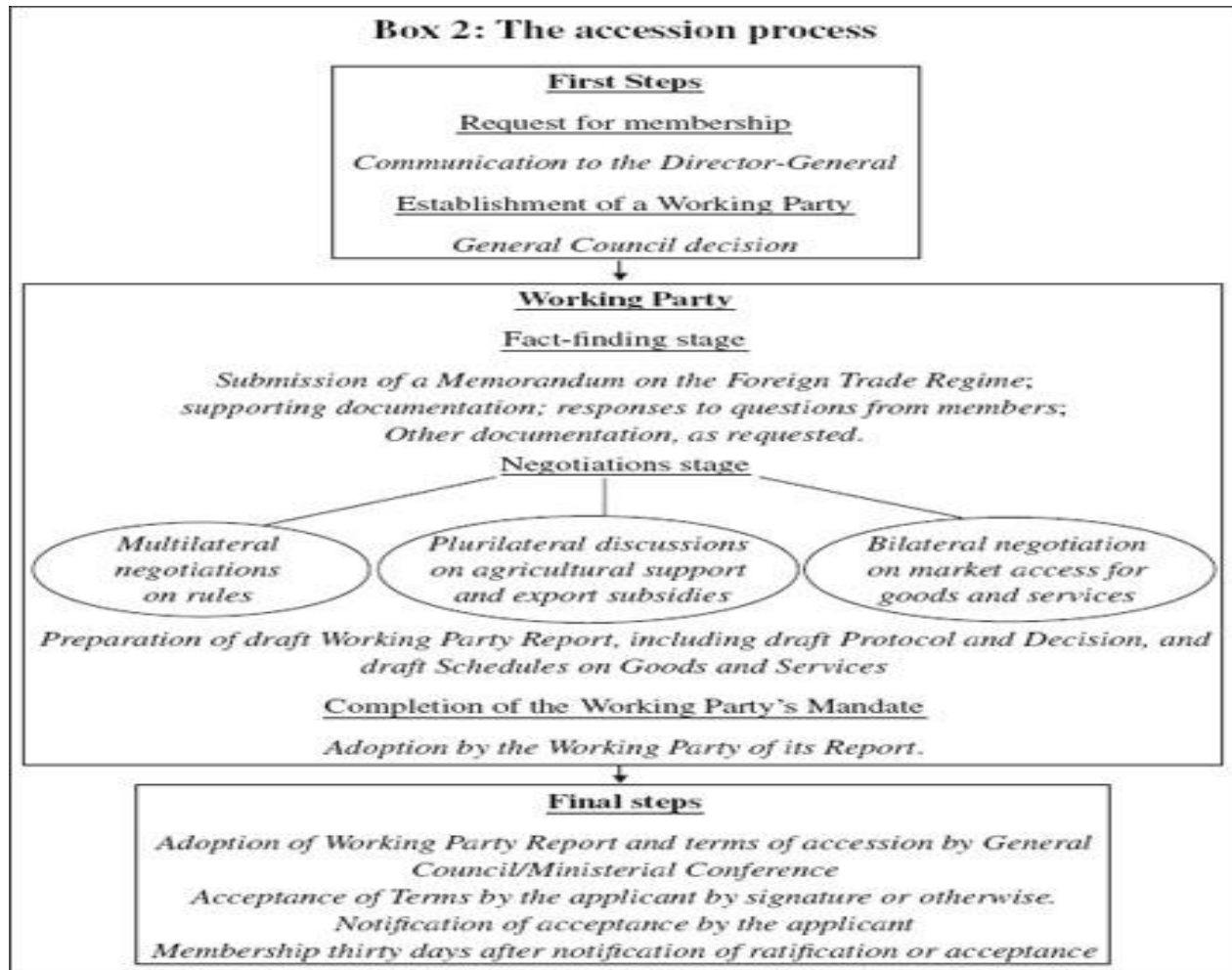
► **Un processus d'accession apparemment complexe**

Le processus d'adhésion à l'OMC repose sur des discussions bilatérales et des négociations multilatérales. Il est particulièrement complexe ainsi qu'en témoigne le graphique ci-dessous. La procédure d'accession dure plus ou moins longtemps, et peut prendre plusieurs années. La plus rapide, dans le cas de la République kirghize, a pris en tout deux ans et dix mois, et la plus longue, dans le cas de la Chine, a duré 15 ans et cinq mois. Cela dépend beaucoup de la rapidité avec laquelle le gouvernement candidat peut adapter son régime commercial et juridique aux exigences des règles et disciplines de l'OMC

¹⁷ « Construire l'avenir par une France plus forte et plus solidaire » contribution de la section des activités productive, de la recherche et de la technologie du conseil économique social et environnemental aux Etats généraux de l'Industrie (3 décembre 2009).

¹⁸ La Tribune du 15 octobre 2009.

La procédure d'accèsion à l'OMC



Source : OMC.

Depuis la création du GATT, le nombre d'Etats membres du système multilatéral a été multiplié par 5. L'OMC comprend aujourd'hui 153 membres. Ces adhérents représentent 96,4% du commerce international et 96,7% du PNB mondial et 90% de la population. Les échanges de 5 pays ou zone (Union européenne, Etats-Unis, Japon, Chine et Canada) atteignent à eux seuls 68% du commerce mondial.

1.2.2.3/ L'adhésion de la Chine a fait l'objet d'une négociation particulièrement difficile

Le 11 décembre 2001, la Chine est devenue le 143^{ème} membre de l'OMC. Cette date marque la fin des relations complexes de ce pays avec le multilatéralisme commercial. La Chine faisait en effet partie des 23 Etats signataires du GATT en

1948. Mais après la révolution de 1949, le gouvernement de Taïwan a annoncé que la Chine quittait le système du Gatt. Ce retrait n'a jamais été notifié par le régime de Pékin et s'est simplement transformé en situation de fait. C'est la raison pour laquelle, la République populaire de Chine n'a pas présenté de demande formelle d'adhésion, mais a

adressé au directeur général du GATT le 10 juillet 1986 une demande officielle pour « *retrouver son statut de partie contractante à l'accord* » au nom de la continuité de l'Etat chinois.

Les négociations d'adhésion à l'OMC de la Chine ont été les plus longues et probablement les plus difficiles de l'histoire de cette institution. Conclue par la négociatrice Mme WU YI et le Premier Ministre M.ZHU RONGJI **après quinze ans et cinq mois de discussions**, la négociation d'adhésion à l'OMC est devenue le symbole d'une étape majeure dans les relations entre la Chine et les autres pays. Cette négociation a été pilotée par « le groupe de travail de l'OMC consacré à l'adhésion de la Chine ». Présidé par l'ambassadeur suisse Pierre-Louis GIRARD, ce groupe était constitué de représentants de 37 Etats membres de l'OMC. De nombreuses négociations bilatérales entre la Chine et les principaux membres de l'OMC ont complétées les travaux du groupe de l'OMC. Ces négociations d'accession se sont conclues par un texte de 900 pages qui précise les engagements des parties.

Les concessions chinoises sont considérées comme étant parmi les plus importantes consenties par un candidat à l'adhésion. L'économie chinoise étant relativement fermée lorsque les négociations ont commencé, il était essentiel que de nombreuses évolutions soient acceptées par les autorités chinoises. La Chine s'est engagée à abaisser progressivement à un taux moyen de 15% (avec une fourchette comprise entre 0% et 65%) les droits de douane appliqués sur 977 produits agricoles. Autre engagement, les tarifs portant sur plus de 6 000 produits non agricoles seront ramenés à un taux moyen de 8,9% (avec une fourchette comprise entre 0% et 47%, les droits les plus élevés étant appliqués notamment aux automobiles et produits connexes).

En ce qui concerne les textiles, la Chine est devenue partie à l'accord sur les textiles et les vêtements dès son accession. Comme pour tous les autres membres, les contingents imposés sur les importations de produits textiles ont pris fin le 31 décembre 2004. Un mécanisme de sauvegarde a été conservé jusqu'à la fin de 2008 pour permettre aux Etats membres de l'OMC de prendre des mesures destinées à freiner les importations en cas de désorganisation du marché causée par des exportations chinoises de produits textiles.

Les concessions non tarifaires sont également importantes. La Chine s'est engagée à éliminer progressivement les systèmes de licences d'importations, de quotas, d'appels d'offres et les autres barrières techniques non conformes aux règles

du commerce international. Le plafonnement des subventions au secteur agricole à 8,5% du total de la valeur ajoutée de la production primaire a probablement été l'une des concessions les plus difficiles à accepter pour cette économie encore très agricole.

En revanche, la Chine n'a pas adhéré à l'accord sur les marchés publics même si elle en semblait en avoir la perspective. 10 ans après, la situation est inchangée en dépit des discours rassurants du Premier ministre chinois pour l'avenir.

Le tableau ci-dessous présente quelques exemples de concessions chinoises dont les entreprises européennes bénéficient.

Exemples de concessions consenties par la Chine dans le cadre de ses négociations d'adhésion à l'OMC

Les droits de douane imposés par la Chine à 150 produits communautaires sont réduits. Le droit moyen applicable passe de 18,6 % à 10,9 %. A titre d'exemples, les cosmétiques supporteront en moyenne 10 % de droits contre 30 % auparavant, le cuir et les articles de cuir 10 % contre 20 % (16 produits concernés représentent 60 % des exportations communautaires dans ce secteur), les chaussures 10 % contre 20 % (7 produits concernés représentant 70 % des exportations communautaires dans ce secteur), les produits en verre 5 % contre 24,5 %,...

Le monopole des entreprises commerciales d'Etat va être assoupli. Ainsi, le commerce des engrais se fera librement dès l'adhésion de la Chine à l'OMC (avec disparition des contingents), alors que celui du pétrole brut et des produits pétroliers sera progressivement libéralisé et ouvert au commerce privé. Les exportations de soies, actuellement fortement contrôlées, alors que la Chine assure 70 % de la production mondiale, seront libéralisées d'ici 2005.

Dans le secteur automobile, les projets d'investissements des entreprises étrangères ne nécessiteront l'approbation des autorités centrales qu'au-delà de 150 millions de dollars, contre 30 actuellement, et les entreprises étrangères à 100 % pourront fabriquer des moteurs. Les restrictions concernant les catégories, modèle et type de véhicule produits seront supprimées deux ans après l'adhésion.

Les subventions industrielles à l'exportation seront éliminées, de même que les obligations de compensation pour les aéronefs civils. Le principe du traitement national, clef de voûte, avec la clause de la nation la plus favorisée, du commerce international, sera appliqué plus largement. Les entreprises chinoises ne bénéficieront plus d'avantages particuliers pour la fixation du prix des produits pharmaceutiques, le service après-vente des biens importés, les exigences en d'enregistrements pour l'importation de produits chimiques, le contrôle des chaudières importées et la vente au détail de cigarettes et d'alcools. Ces mesures seront en vigueur au plus tard deux ans après l'entrée de la Chine à l'OMC."

Source : OMC

1.2.2.4/ L'exemple de la Chine souligne l'ampleur des effets favorables d'une adhésion

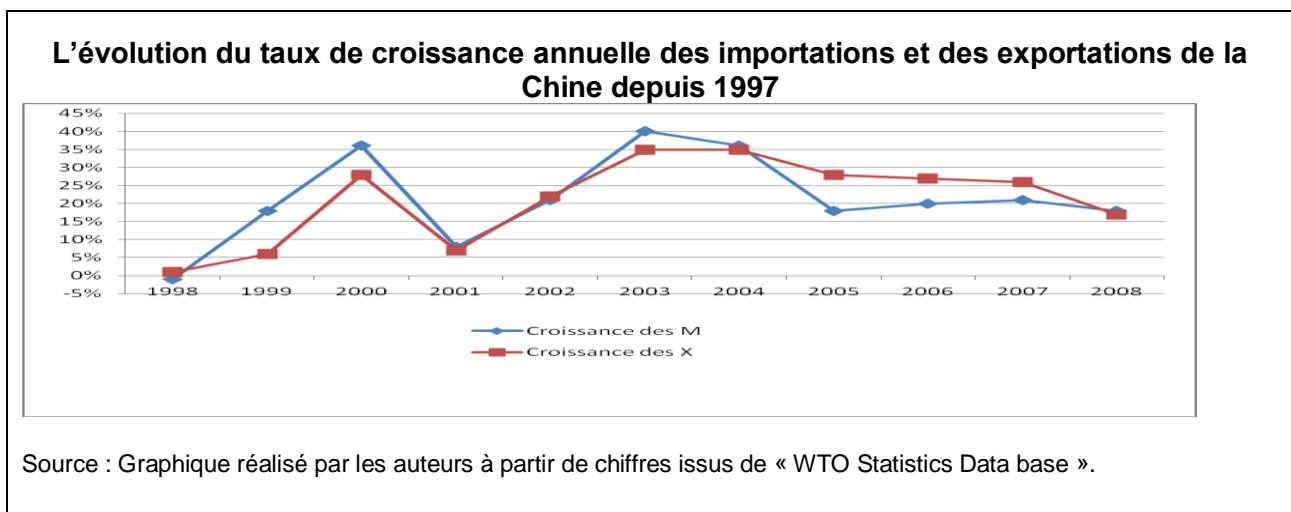
L'adhésion de la Chine à l'OMC a facilité la réalisation de nombreuses réformes structurelles dans ce pays. Cette entrée effective dans l'économie mondiale est à l'origine de la modernisation de nombreux secteurs économiques. Sous l'égide de l'Etat une politique de concentration destinée à faire émerger des champions nationaux et internationaux s'est mise en place et contribue à expliquer les succès des entreprises chinoises sur le marché intérieur et sur le marché mondial. Ainsi, alors que la Chine disposait d'environ 120 constructeurs automobiles à la fin des années 1990, le mouvement de concentration a conduit à une demi-douzaine seulement de champions compétitifs à l'issue de quelques années¹⁹. Cette politique, associée à l'accueil d'entreprises étrangères, a permis à la Chine de devenir, avec 9,5 millions de véhicules, le deuxième producteur mondial derrière le Japon en 2009. Dans d'autres domaines, l'acier et le ciment par exemple, elle est aujourd'hui le premier producteur mondial. **Moins de 10 ans après son accession à l'OMC, la Chine a dépassé le Japon et est devenue en juillet 2010 la deuxième puissance économique de la planète.** Représentant près de la

¹⁹ Cf « Les trente ans qui ont changé la Chine » de Caroline PUEL (Buchet Chastel, 2011).

moitié de son PIB (47%), l'industrie manufacturière a joué un rôle majeur dans cette progression.

Cette évolution résulte également d'une politique d'exportation de produits manufacturés qui explique l'ampleur de l'excédent commercial chinois (300 milliards De dollars en 2008). **Ainsi entre 2002 et 2007, les échanges extérieurs nets ont contribué à hauteur de 3 points par an à la croissance** (soit 30% du taux de croissance annuel moyen de 10,7% au cours de la période). En 2007, selon une étude publiée dans Trésor-Eco de juin 2010, les exportations chinoises représentaient 35% du PIB. Comparé au 12% des Etats-Unis et au 18% du Japon, ce ratio est exceptionnellement élevé et met en évidence le rôle moteur des exportations dans la croissance chinoise.

Depuis 2002, le taux de croissance des exportations chinoises est supérieur chaque année à celui des importations. Variant entre 15 et 40%, il a dépassé les **20%** en moyenne entre 2002 et 2008 (cf graphique ci-dessous).



1.2.2.5/ Les relations de la Chine avec l'Europe symbolisent la politique du « Tao Guang Yang Hui »

L'expression ancienne « Tao Guang Yang Hui » est aujourd'hui utilisée en Chine pour définir une stratégie initiée par DENG XIAPING à la fin des années 1970 et qui peut symboliser les relations avec ses concurrents. Elle signifie en effet : « **Cacher ses talents et attendre son heure** ». Elle se fonde sur la naïveté de partenaires sous estimant les potentialités d'une Chine choisissant l'humilité²⁰.

Les relations entre l'Union européenne et la Chine sont fondées sur un accord de coopération et de commerce signé en 1985. Des sommets annuels et des réunions régulières dans le cadre de nombreuses enceintes techniques permettent de maintenir le dialogue entre les deux parties. Depuis 2006, l'Union européenne s'est dotée d'une

²⁰ Cf « Des anthropologues à l'OMC » de Marc ABELES (CNRS, 2011).

stratégie d'approfondissement de sa relation avec la Chine qui incite cette dernière « à assumer ses nouvelles responsabilités économique, politique et environnementale » et réaffirme en contrepartie le maintien de l'ouverture du marché européen aux produits chinois. Cette stratégie est formalisée dans le document intitulé « *Des partenaires plus proches, des responsabilités croissantes* ».

Lors de la présentation de ce document à la presse, M. MANDELSON, commissaire chargé du commerce, a déclaré : ***“Dans la mondialisation, les relations avec la Chine ne doivent pas nous alarmer car elles s'avèrent, bien au contraire, fructueuses. Il s'agit de biens meilleur marché dans les magasins européens, de produits meilleur marché pour les entreprises, d'entreprises européennes plus compétitives, de marchés en expansion pour les exportateurs européens et de taux d'intérêt plus faibles. Pour la Chine, l'accès au marché européen a contribué à sortir 180 millions de personnes de la pauvreté depuis 1990. L'Europe a un intérêt économique à ce que la Chine soit économiquement forte. Les deux parties bénéficient de l'ouverture. Cela étant, la croissance commerciale de la Chine engendre des attentes croissantes. La Chine doit remplir ses obligations à l'OMC et faire preuve de loyauté dans ses pratiques commerciales. L'Europe doit accepter une concurrence féroce. La Chine doit veiller à ce que cette concurrence soit équitable.”*** (Propos repris dans le communiqué de presse publié par la Commission européenne). Ce document a été adopté par le Conseil dont les **conclusions du 11 décembre 2006, plus nuancés que les propos de M.MANDELSON, insistent déjà sur la nécessité d'une réciprocité dans les relations commerciales.**

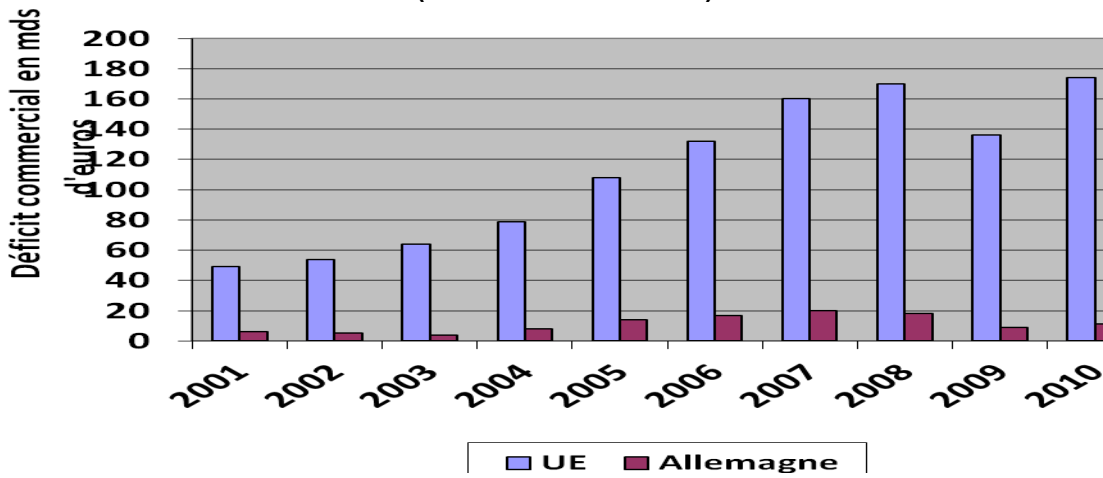
Lors du 10^{ème} sommet organisé à Pékin en 2007, un dialogue à haut niveau sur l'économie et le commerce (HLM) a été institué entre la Commission européenne et le Conseil d'Etat chinois représenté au niveau du Vice-Premier ministre. Ce dialogue porte sur les questions relatives à l'accès au marché, à l'environnement, au déficit commercial, aux droits de propriétés intellectuelles, à l'énergie, à la haute technologie et a été étendu plus récemment aux questions macroéconomiques (y compris les taux de change). Mais les résultats de ces rencontres sont très limités, les sujets importants n'étant pas abordés en profondeur.

Or le dialogue sino-européen est d'autant plus nécessaire, que l'adhésion de la Chine à l'OMC a profondément changé ses relations commerciales avec l'Union européenne. L'Union européenne est devenue en 10 ans le second exportateur en Chine après le Japon. La Chine est quant à elle le premier exportateur vers l'Union européenne.

Mais la croissance des flux d'échanges s'est traduite par le creusement d'un déficit commercial au détriment de l'Union européenne. **Le déficit commercial de l'Union européenne a été multiplié par plus de 4 au cours des 10 dernières années. En cumulé, il a atteint plus de 1 125 milliards d'euros au cours des 10 dernières années. Si la tendance actuelle se maintient, le déficit commercial cumulé de l'Union européenne dans ses échanges de produits manufacturés avec la Chine pourrait atteindre les 2 000 milliards d'euros au cours des 10 prochaines années.**

Ce déséquilibre résulte de quelques secteurs tels que les équipements bureautiques et de communication, les textiles, le fer et l'acier. En revanche le solde des services est favorable à l'union européenne (excédent de 5 milliards d'euros en 2009).

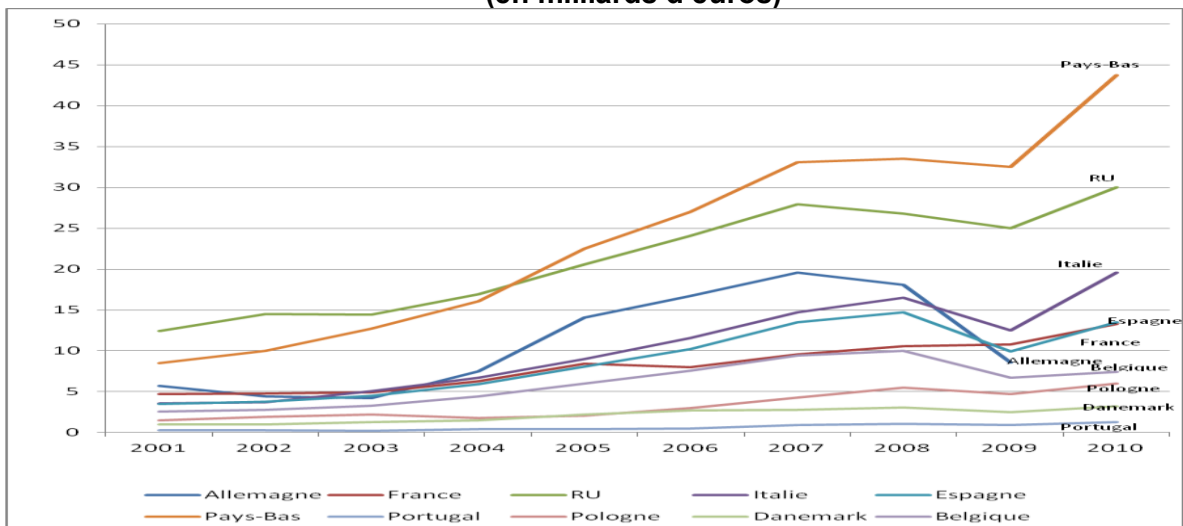
**L'évolution du déficit commercial de l'Union européenne
à l'égard de la Chine concernant les échanges de produits manufacturés
(En milliards d'euros)**



Source : Graphique réalisé par les auteurs à partir de données Eurostat transmises par la direction générale Commerce de la Commission européenne.

Tous les pays de l'Union européenne connaissent une situation de déficit commercial structurel avec la Chine depuis 10 ans, y compris l'Allemagne. Seule la Finlande a connu des excédents commerciaux jusqu'en 2004. La situation des Pays-Bas (cf graphique ci-dessous) doit être analysée avec prudence en raison de « l'effet Rotterdam » (importations de produits en transit).

**L'évolution du solde commercial de 10 Etats européens avec la Chine depuis 2001
(en milliards d'euros)**



Source : Graphique réalisé par les auteurs à partir des données d'Eurostat et de la direction générale Commerce de la Commission européenne.

10 ans après l'adhésion de la Chine à l'OMC, les entrepreneurs européens font généralement un bilan mitigé des effets économiques de cette entrée de la Chine dans le système multilatéral. Les exemples de déséquilibres dans les échanges sont nombreux.

Les grandes entreprises européennes du bâtiment et des travaux publics se plaignent par exemple de la fermeture du marché public chinois de la construction alors même que grâce au boom de la construction, la Chine représente environ les deux-tiers du marché mondial.

Dans ce contexte, l'octroi de la construction d'une autoroute de 28km entre Varsovie et Lodz (et d'un deuxième tronçon pour un total de 50km) à l'entreprise chinoise la COVEC à la suite d'un appel d'offres organisé par les autorités polonaises, est perçu comme une violation du principe de réciprocité par les constructeurs européens. Financé par des fonds structurels européens, la construction de cette autoroute ferait de plus l'objet d'une action de dumping, le prix proposé étant de 60% inférieur à celui évalué initialement par le maître d'ouvrage²¹. Mais les autorités polonaises (cf entretien des auteurs avec l'ambassadeur de Pologne à Paris) répondent qu'elles ont suspecté une entente entre les entreprises européennes sur les prix, ce qui explique la différence avec la proposition chinoise pour un marché dont elles démentent qu'il soit financé par des fonds structurels européens. De plus, selon les autorités polonaises, l'entreprise chinoise vient de renoncer à ce marché.

Mais les autorités chinoises ont développé une argumentation en réponse aux inquiétudes européennes. Le document daté du 14 janvier 2011 et intitulé « *China's role in the crisis : export of prosperity by way of trade* » élaboré par Jianjun GUO, un des responsables de la mission chinoise auprès de l'Union européenne, en est probablement la meilleure synthèse.

Les responsables chinois soulignent en premier lieu que la Chine est devenue un marché à développement rapide pour les exportations européennes. Entre 2005 et 2009, les exportations européennes vers la Chine ont augmenté de 60% soit un taux annuel moyen de 12% à comparer à une croissance totale des exportations européennes limitée à 1%. En 2009, parmi les 10 principaux marchés de destination des exportations de l'Union européenne, seul le marché chinois a continué à croître (de 4%). La même année, les exportations européennes vers les Etats-Unis ont diminué de 18%, celles destinées au JAPON de 15% et les exportations vers la Russie de 38%. Selon les statistiques d'Eurostat, les exportations européennes de produits manufacturés vers la Chine ont augmenté de 38% en 2010 atteignant 98 milliards d'euros. Les achats en provenance de l'Union européenne représente 12% du total des importations chinoises depuis 2010. **L'Union européenne est désormais le deuxième exportateur vers la Chine, après le Japon qui occupe la première place. Mais plus de la moitié de ces exportations (soit environ 50 milliards d'euros en 2010 selon Eurostat) provient d'Allemagne ce qui souligne la dépendance européenne à l'égard des succès de cet Etat.**

Les autorités chinoises considèrent d'ailleurs que le marché chinois a largement compensé les effets de la crise pour de nombreuses entreprises européennes.

Ainsi en 2009, les exportations de vin français ont diminué de 14 % alors que les ventes en Chine bénéficiaient d'un quasi doublement. Les ventes des produits Armani qui

²¹ Cf « L'arrogance chinoise » d'Eric IZRAELEWICZ (Grasset, 2011).

ont diminué dans le monde la même année se sont accrues de 32% en Chine. En 2010, cette tendance s'est poursuivie. Swatch (+ 22% des ventes en Chine), Louis Vuitton (+ 16%), Prada (+ 29%), Hermès (+ 23%), Gucci (+ 11%) en ont bénéficié. Elle profite également au secteur automobile. Au cours du premier semestre 2010 les ventes de véhicules VW, Audi, BMW et Mercedes ont connu des taux de croissance respectifs de 40%, 64%, 101% et 122%.

Les autorités chinoises soulignent en second lieu que le consommateur européen bénéficie largement de la compétitivité des produits chinois. Se fondant sur une étude commandée par le gouvernement néerlandais, **elles indiquent que les importations de produits manufacturés en provenance de Chine auraient permis à chaque consommateur européen d'économiser environ 300 euros par an. Sur le plan macroéconomique, cela aurait réduit de 0,2 % le taux d'inflation moyen au sein de l'Union européenne.**

En troisième lieu, les experts chinois rappellent que 33 000 entreprises européennes sont implantées en Chine. Ce chiffre ne permet pas de distinguer la part des industries. Or entre 2005 et 2009, ces entreprises ont doublé leurs ventes sur le marché chinois. **En 2009, année de crise, ces 33 000 entreprises ont réalisé 172 milliards de bénéfices en Chine, soit un chiffre supérieur au déficit commercial de l'Union européenne à l'égard de la Chine la même année (133**

milliard d'euros selon les statistiques européennes). Les responsables chinois rappellent également qu'il faudrait ajouter à ces 172 milliards d'euros les 100 milliards d'euros payés à des entreprises européennes pour des transferts de technologie.

En quatrième lieu, les responsables chinois rappellent que les touristes chinois ont dépensé **28 milliards d'euros dans les pays de l'Union européenne en 2009.** Un touriste chinois en Europe dépense en effet en moyenne 2 150 euros par an en Europe, soit trois fois plus qu'un touriste américain.

Ces arguments expliquent la réserve chinoise à l'égard de l'emploi du mot réciprocité dans les relations commerciales. Mais ils ne justifient pas de renoncer à un dialogue sur la lutte contre la concurrence déloyale. Alors que les entreprises chinoises ont un accès aisé au marché européen, les entreprises européennes se heurtent à de multiples difficultés. La dernière enquête de la chambre de commerce de l'Union européenne en Chine (European Union Chamber of Commerce in China) réalisée auprès de 600 de ses 1 600 membres souligne les inquiétudes des entreprises européennes. **43 % des entreprises interrogées considèrent en effet que l'environnement réglementaire chinois s'est révélé de plus en plus défavorable aux entreprises étrangères au cours des deux dernières années. Le pourcentage d'entreprises doutant de la volonté chinoise de respecter les règles de l'OMC augmente d'ailleurs. Dans le même temps ces entreprises affirment que leur bénéfice a augmenté et que les marges atteignent désormais la moyenne mondiale.**

1.2.2.6/ Le statut de PVD et le statut d'économie de marché, enjeux majeurs

➤ **La Chine profite de la crise pour tenter d'obtenir le statut d'économie de marché**

Considérant qu'elle ne respectait pas les critères requis, le protocole d'accèsion de la Chine à l'OMC (2001) l'a privée du bénéfice du **statut dit d'économie de marché (cf définition précise ci-après)**. Cette clause restrictive avait pour objectif d'inciter la Chine à se mettre en conformité avec les conditions d'une économie de marché et de mettre ainsi fin à des pratiques sources de concurrence déloyale. Mais dans la négociation, la Chine a obtenu l'octroi automatique de ce statut en 2016, y compris en l'absence de respect des cinq critères qu'il impose.

Depuis 2001, la Chine n'a pas réalisé d'efforts pour remplir ces conditions mais s'est efforcée d'en faire un sujet de négociation politique avec ses partenaires. Cette stratégie s'est révélée relativement efficace, 80 Etats membres de l'OMC ayant à ce jour accordé ce statut à la Chine. En revanche, elle a échoué à l'égard de ses principaux partenaires commerciaux : les Etats-Unis et l'Union européenne lui ont refusé à ce jour. Pour ces deux grands acteurs, l'octroi anticipé de ce statut (avant 2016) est un sujet de discussion technique et non politique. Cette position est

partagée par la France même si elle a reconnu en 2010 que la Chine avait vocation à bénéficier de ce statut. La déclaration conjointe franco-chinoise sur le renforcement du partenariat global stratégique du (5 novembre 2010) du Président de la République populaire de Chine et du Président de la République française précise en effet : « *Les deux parties estiment que l'Union européenne doit lever l'embargo sur les ventes d'armes à la Chine et reconnaître, dès que possible, son statut d'économie de marché à part entière* ».

Pour la Chine, l'enjeu commercial est majeur. Le statut d'économie de marché limite fortement la possibilité de réagir à des actions de dumping relativement fréquentes de la part des entreprises chinoises. Il supprimerait certaines barrières légales et justifiées à l'entrée sur un marché européen par ailleurs très ouvert. **Or ce marché est essentiel pour la Chine dont les exportations vers l'Union européenne représentent 5 % de son PIB alors que les exportations communautaires vers la Chine ne s'élèvent qu'à 0,3 % du PIB européen.**

Cela explique qu'à l'occasion de l'accord européen du 26 octobre 2011 sur la résolution de la crise de la zone euro et de l'appel à la participation de la Chine au « tour de table », les autorités de ce pays multiplient les déclarations pour obtenir un octroi anticipé du statut d'économie de marché.

"La Chine souhaite que la Belgique utilise son influence pour contribuer à la reconnaissance au plus tôt du statut d'économie de marché de la Chine et inciter l'UE à rester prudente et retenue à l'égard des mesures de recours commerciaux", a déclaré en effet le vice-Premier ministre chinois Wang Qishan au prince héritier Philippe de Belgique, en visite en Chine fin octobre 2011. Wang Qishan a appelé l'UE, le plus grand partenaire commercial de la Chine, à résoudre ses conflits commerciaux avec cette dernière. "La Chine a considérablement contribué à l'économie mondiale, avec une croissance de 9,4% enregistrée durant les trois premiers trimestres de l'année, grâce à l'ajustement de sa structure économique et au contrôle de l'inflation", a fait remarquer le vice-Premier ministre.

➤ **La Chine ne respecte pas à ce jour les conditions d'une économie de marché**

Le statut dit d'économie de marché nécessite le respect de cinq critères (cf encadré ci-dessous). A ce jour, d'un point de vue technique, la plupart des critères ne sont pas

respectés, ce qui constitue un sujet de préoccupation à l'horizon 2016 lorsque la Chine en bénéficiera automatiquement. Le non-respect de ces critères explique en effet la perception de nombreux acteurs économiques d'entreprises chinoises s'affranchissant de règles fondamentales de l'économie de marché et pratiquant la concurrence déloyale.

Le statut d'économie de marché

Les cinq critères à appliquer pour déterminer si l'activité économique et commerciale se déroule dans les conditions d'une économie de marché sont les suivants :

1. Un faible degré d'influence de l'Etat sur l'allocation des ressources et les décisions des entreprises qui sont donc prises en tenant compte des signaux du marché;
2. L'absence de distorsions induites par l'Etat dans les opérations de privatisation ;
3. L'existence de documents comptables ayant fait l'objet d'un audit indépendant conforme aux normes comptables internationales, d'un droit des sociétés et d'une législation sur la gouvernance des entreprises transparents et non discriminatoires ;
4. L'existence d'un droit de propriété réel et d'une législation sur les faillites dont les entreprises puissent réellement bénéficier ;
5. L'existence d'un secteur financier indépendant soumis à des règles prudentielles et de contrôle.

► L'octroi du statut d'économie de marché aurait un impact très négatif

L'octroi du statut d'économie de marché à la Chine priverait dans les faits les membres de l'Union européenne de l'outil instrument de défense commerciale. En 2010, l'Union européenne appliquait environ 130 mesures antidumping, dont environ 40% constituent des réponses à des pratiques déloyales de produits chinois. Ces droits se situent généralement entre 40% et 70% de majoration de droits de douane, et peuvent parfois atteindre 90%. L'application du statut d'économie de marché conduit à modifier les modalités d'évaluation d'un dumping et limite les droits antidumping à 5% à 10% et parfois à 0%. Face à la concurrence déloyale de la Chine dans certains secteurs, l'Union européenne serait ainsi démunie de toute possibilité de défense commerciale.

L'impact de l'octroi éventuel du statut d'économie de marché

Nombreux sont les secteurs et entreprises qui bénéficient de la protection de droits antidumping appliqués à des importations chinoises. **A titre d'exemple**, peuvent être cités :

- Le secteur des fixations représentant 50 entreprises et 8000 emplois (droit antidumping de 85% imposés en 2009).
- L'industrie de la fonderie (460 entreprises et 42 000 salariés° qui bénéficie d'un droit antidumping de 48% sur les pièces en fonte imposé en 2005. Saint-Gobain Pont à Mousson et Norfond France sont deux des entreprises françaises particulièrement concernées.
- Les producteurs de fibre de verre à filament continu (groupe Owens-Corning employant 631 personnes sur trois sites en France).
- Le producteur de scanners pour le fret Smiths détection qui représente plus de 80% de la production européenne et est installé en France et en Allemagne.
- Les producteurs de silicium Ferropem et Ferro Atlantica (Près de 900 emplois en France) bénéficie d'un droit antidumping de 49% sur les importations chinoises imposé en 1990 et renouvelé

depuis.

- Les PME familiales de production de contreplaqué en bois d'Okoumé (environ 2 000 salariés) sont protégées par des droits antidumping de 67%.
- Les producteurs de papier couché (environ 720 emplois) ou de gluconate sont également concernés par les protections offertes par les droits antidumping.

Source : Direction générale du Trésor.

► L'octroi automatique du statut d'économie de marché en 2016

Le protocole d'accession de la République populaire de Chine à l'OMC du 10 novembre 2001 précise dans sa section 15 relative notamment au dumping que le statut d'économie de marché lui sera attribué automatiquement « 15 ans après la date d'accession », soit en 2016. Lors des négociations sur l'entrée de la Chine à l'OMC cette durée de 15 paraissait longue. Aujourd'hui, cette clause d'automatisme mériterait d'être revue, même si cela semble quasiment impossible. Cela renforce la nécessité d'un renforcement de la lutte contre la concurrence déloyale.

Même s'il ne semble pas avoir été fréquemment utilisé, le mécanisme de sauvegarde transitoire par produit prévu à la section 16 du protocole d'accession de la Chine à l'OMC ne pourra plus être utilisé à partir de 2013. Or ce texte contient une clause de sauvegarde : « Dans les cas où des produits d'origine chinoise sont importés sur le territoire d'un Membre de l'OMC en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'ils causent ou menacent de causer une désorganisation du marché pour les producteurs nationaux de produits similaires ou directement concurrents, le Membre de l'OMC ainsi affecté pourra demander l'ouverture de consultations avec la Chine en vue d'arriver à une solution mutuellement satisfaisante, y compris pour déterminer si le Membre de l'OMC affecté devrait demander à appliquer une mesure au titre de l'Accord sur les sauvegardes ».

C'est donc au cours des trois ou quatre prochaines années que la question des pratiques de concurrence déloyale de la Chine et de quelques autres pays doit être traitée, pour éviter un approfondissement des déséquilibres commerciaux avec ce pays. Au-delà de la remise en cause de l'automatisme de l'octroi du statut d'économie de marché à la Chine, c'est une négociation de rééquilibrage de son traité d'accès à l'OMC qui pourrait être envisagée par les Etats-Unis et l'Union européenne.

► L'enjeu d'un rééquilibrage du traité d'adhésion de la Chine à l'OMC

Les succès de la Chine incitent d'autant plus à s'interroger sur l'équité de son traité d'adhésion à l'OMC que le 12^{ème} plan chinois affiche de nouvelles ambitions industrielles. Il prévoit la mise en place d'un ensemble cohérent de moyens pour soutenir le développement compétitifs à l'échelle mondiale de secteurs compétitifs. Les industries concernées sont citées. Il s'agit notamment des suivantes : « biens d'équipement, constructions navales, automobile, sidérurgie, industries aéronautiques et spatiales, production d'ordinateurs et de mobiles, matériaux de construction, pétrochimie, industries légères, textile-habillement de qualité ».

La Chine bénéficie à l'OMC du statut de pays en voie de développement attribué sur une base déclarative et en fonction notamment de son PIB par habitant. Cette situation lui a permis de bénéficier des avantages de cette catégorie de pays depuis une dizaine d'années. Or le PIB par habitant des 300 millions d'habitants des régions côtières est comparables à celui des pays développés. De plus, 46 des 500 premières entreprises

mondiales sont chinoises en 2010 (cf article de Grégoire POSTEL-VINAY dans le Ramses 2012).

1.2.3/ Un mode de gouvernance en crise d'efficacité et de légitimité

1.2.3.1/ Une gouvernance pouvant conduire à la paralysie du processus de décision

Le fonctionnement de l'OMC repose sur un directeur général et un secrétariat, des instances permanentes de négociation placées sous l'autorité de la conférence ministérielle qui se réunit au moins tous les deux ans. La prise de décision y est de type onusien, chaque Etat membre disposant d'une voix. Cela conduit à des jeux d'alliances incontournables pour parvenir à un accord.

La gouvernance de l'OMC

► **La Conférence ministérielle**

Composée de représentants de tous les Etats membres, c'est l'organe suprême de l'OMC. Elle exerce toutes les fonctions et peut prendre des décisions contraignantes pour tous les membres sur toutes les questions relevant de l'un des accords commerciaux multilatéraux. Elle décide de l'accession d'un nouvel Etat. Elle peut accorder également à un Etat une dérogation à un accord. Elle se réunit au moins une fois tous les deux ans.

► **Le Conseil général**

Composée également de représentants de tous les Etats membres, le Conseil général exerce toutes les compétences de l'institution entre deux conférences ministérielles. Il joue également le rôle d'Organe de règlement des différends (ORD) et d'Organe d'examen des politiques commerciales (OEPC).

► **Les conseils, comités et groupes de travail**

Trois conseils permanents ont été institués : le conseil du commerce des marchandises, le conseil du commerce des services et le conseil des aspects des droits de propriété intellectuelle qui concernent le commerce. Ces conseils peuvent créer des conseils subsidiaires pour les aider dans l'exercice de leurs fonctions.

Fonctionnant sous le contrôle du Conseil général et préparant ses travaux, de nombreux comités et groupes de travail ont été mis en place. (Exemples : commerce et développement, commerce et environnement, accords commerciaux régionaux, marchés publics, accessions etc).

► **Le directeur général et le secrétariat général**

A la tête du Secrétariat général, le directeur général est nommé par la Conférence ministérielle pour un mandat de 6 ans. Non écrit, son rôle d'impulsion est déterminant dans la vie de l'institution et dans le déroulement des cycles de négociation commerciale.

Source : textes fondateurs de l'Organisation mondiale du Commerce.

1.2.3.3/ Un organisme de règlement des différends à améliorer

Le GATT prévoyait déjà un mécanisme de règlement des différends commerciaux. Ce dispositif représentait une avancée majeure mais demeurait très limité dans ses effets

réels. En effet, les rapports proposant des mesures suite à une plainte étaient soumis à l'accord de l'ensemble des membres, au consensus. Chaque Etat disposait donc d'un droit de veto. Cela explique qu'un seul Etat ait été en mesure d'appliquer des contre-mesures à l'issue d'une procédure de règlement des différends. En 1958, les parties contractantes autorisèrent en effet les Pays-Bas à limiter leurs importations de froment en provenance des Etats-Unis à la suite de la condamnation des restrictions à l'importation que ces derniers avaient imposées aux produits laitiers néerlandais²².

La création d'un Organe de règlement des différends est l'une des grandes innovations et des principaux progrès obtenus dans le cadre de l'Uruguay Round. La nouvelle procédure (cf encadré ci-dessous) inverse les règles relatives au panel. Désormais, seul un consensus des membres peut permettre de s'opposer à l'établissement du panel ou à son rapport.

La procédure comporte également d'autres innovations permettant de renforcer son caractère contradictoire et surtout d'adopter plus facilement des mesures de rétorsion à l'égard du membre juger responsable d'une violation du droit de l'OMC.

La procédure de règlement des différends

► **La phase diplomatique**

Avant toute procédure action juridique, la partie plaignante doit proposer une solution négociée à leur litige dans le cadre d'une procédure dite de consultation. Encadrée par des délais stricts, cette procédure conduit à l'établissement d'un panel en cas d'échec.

► **L'établissement du panel**

Le panel est un groupe d'experts constitué pour instruire la plainte. Celle-ci porte généralement sur une violation des accords ou la suppression d'un avantage en découlant. Le panel entend les parties et leur soumet la partie descriptive de son projet de rapport.

► **Le rapport provisoire du panel**

Le rapport intérimaire présente le constat et les propositions du panel. Il est notifié à chaque partie qui peut demander par écrit et avec une argumentation la révision de certains points.

► **Le rapport définitif du panel**

Le rapport du panel est adopté dans les 60 jours de sa notification aux membres, à moins que l'une des parties concernées n'informe l'OMC de sa décision en appel ou lorsque l'ORD décide au consensus de ne pas adopter le rapport.

► **La procédure d'appel**

Première étape vers une véritable juridictionnalisation de la procédure, un corps permanent est constitué pour jouer le rôle de l'Organe d'appel permanent. Ce dernier se prononce uniquement que les questions de droit et d'interprétation législative évoquées par le rapport du panel.

Source : textes relatifs à l'OMC.

1.3/ Les trous noirs de la régulation favorisent le bilatéralisme

²² Source : « L'OMC et les pays en développement » de Philippe VINCENT (Larcier, 2010).

La mondialisation commerciale repose sur un système complexe de relations. Les acteurs se sont diversifiés et sont parfois difficilement accessibles car internes à des groupes internationaux dont les relations entre filiales représentent environ le tiers du commerce mondial actuel. Les chaînes de production se sont fragmentées et la localisation géographique de chaque étape de la fabrication est devenue un enjeu majeur. Les investissements directs ont été privilégiés par de nombreuses entreprises au détriment des exportations. Les pratiques déloyales se sont développées, profitant des nombreuses lacunes du système de régulation du commerce mondial.

Ce dernier a été conçu et négocié dans un environnement qui a profondément changé. Le précédent chapitre a présenté les insuffisances de l'organisation internationale du commerce fragilisé aujourd'hui par la paralysie que connaît le cycle de Doha. Mais ce sont également les trous noirs de la production et du commerce international qui expliquent les déficiences de la régulation. Tout système complexe produit de l'opacité et toute opacité engendre des « trous noirs ». Or sont des « trous noirs » des domaines privilégiés de pratiques déloyales qui bénéficient de l'absence de cohérence globale entre les institutions internationales. Les taux de change, le coût du capital, les normes sociales fondamentales, les marchés publics sont autant de sujets qui échappent en tout ou partie à la régulation. Ce sont les exemples retenus, parmi d'autres, dans le précédent rapport. Le chapitre qui suit évoque en particulier deux constats :

- L'ampleur des « trous noirs » de la régulation favorise la concurrence déloyale.
- Face aux lacunes du système multilatéral, les accords commerciaux régionaux prolifèrent.

1.3.1/ Les trous noirs de la régulation favorisent la concurrence déloyale

1.3.1.1/ Des politiques de change au service d'une concurrence déloyale

➤ Le caractère indissociable des déséquilibres monétaires, économiques et commerciaux

Au début des années 1980, le déficit commercial américain s'est envolé, passant de 25,5 milliards de \$ en 1980 à 112,5 milliards de \$ en 1984. Le gouvernement de Ronald REAGAN en place à cette époque imputait cette brutale

évolution au taux de change entre le dollar et le yen et a donc initié des négociations avec le Japon qui se sont traduites par l'accord de « rééquilibrage concerté des parités » signé dans le cadre du G5 à l'hôtel Plaza de New-York le 22 septembre 1985. Un an plus tard, la valeur du yen avait doublé par rapport au dollar. Mais la politique d'adaptation du Japon adoptée pour préserver sa compétitivité industrielle sera à l'origine de la crise japonaise qui a atteint son paroxysme en 1997 et a failli provoquer une crise majeure du système financier international²³.

²³ Cf les analyses de Claude MEYER dans son article « *Le Renminbi doit-il être réévalué ? Les leçons de l'expérience japonaise* » dans le numéro de la revue d'économie financière de juin 2011.

Les débats actuels sur le taux de change de la monnaie chinoise rappellent ceux des années 1980 sur le yen. Les entreprises exportatrices en Chine considèrent qu'il s'agit d'un « dumping monétaire » qui entrave leur compétitivité et constitue une forme de concurrence déloyale. Louis Gallois souligne fréquemment les conséquences de cette situation : « *J'ai coutume de rappeler que, quand l'euro s'apprécie de 10 centimes face au dollar, Airbus, qui est notre premier exportateur, perd 1 milliard d'euros. L'euro fort ne remet pas seulement en cause nos marges à l'exportation. Il menace l'ensemble de nos filières d'excellence, comme l'a montré l'échec récent d'Areva face à l'industrie coréenne aux Emirats arabes unis* »²⁴.

Les Etats-Unis, préoccupés par l'ampleur de leur déséquilibre commercial avec la Chine, évoquent régulièrement cette question, le Congrès n'hésitant pas à accuser les autorités chinoises de manipulation de taux de change.

L'Union européenne aborde également cette question avec les dirigeants chinois. Ainsi, au cours du sommet Union européenne-Chine de janvier 2011, Herman Van ROMPUY et José Manuel BARROSO, ont indiqué avoir « souligné la nécessité de taux de change appropriés » pour le bon fonctionnement de l'économie mondiale, lors de leur entrevue avec le Premier ministre chinois Wen JIABAO. Mais à ce jour, l'évolution du yuan n'a pas fait l'objet d'une véritable discussion approfondie qui devrait d'ailleurs être précédée d'une étude de son impact sur l'économie européenne prenant en compte les leçons de la réévaluation du yen en 1984.

► Une politique au service de la sécurisation des approvisionnements en matières premières

Les réserves de change de la Banque de Chine, grâce à un système financier opaque, permettent de financer une politique de sécurisation des approvisionnements chinois en matières premières. Considérant que ce continent est le plus accessible et dispose d'un potentiel considérable, la Chine a ainsi accru ses investissements en Afrique²⁵. Tous les secteurs sont concernés. Le land-grabbing contribue à la sécurisation des approvisionnements alimentaires de la Chine. Le secteur minier représente 29% des investissements chinois. Mais le secteur manufacturier est également l'un des objectifs de cette politique et représente

environ 22% du total des investissements chinois en Afrique. 1 600 entreprises industrielles chinoises seraient aujourd'hui présentes en Afrique.

Au-delà de cet exemple, la politique d'investissements directs de la Chine facilitée par l'ampleur de ses réserves (cf exemple des terres rares ou des prises de participation portuaire) fait de la sécurisation des approvisionnements une priorité.

1.3.1.2/ La concurrence déloyale par le coût du capital

► Un système de financement offrant un coût gratuit du capital

Pour les entreprises européennes, l'accès à un capital gratuit ou à faible coût est un des facteurs essentiels de compétitivité de leurs concurrents chinois. Il est fondé sur un

²⁴ Cf « Pour une nouvelle ambition industrielle » de Louis GALLOIS dans la revue Commentaire (été 2010).

²⁵ Les analyses et données qui suivent sont notamment issues de « Mourir pour le Yuan » de Jean-Michel QUATREPOINT (François BOURIN, 2011).

système de financement opaque reposant sur les réserves de change de la Banque centrale chinoise issues de sa stratégie économique. Les réserves de la Banque centrale permettent de cautionner les crédits du système bancaire qui atteignent 140% du PIB. Par ailleurs les gouvernements locaux ou le gouvernement central, via notamment des agences publiques, apportent de multiples financements au secteur industriel.

► Une insuffisance de régulation des systèmes de financement public

Alors que l'Union européenne a mis en place l'une des législations les plus restrictives en matière d'aides d'Etat, la Chine tout au contraire a institué un système de financement opaque qui multiplie les aides publiques au lieu de les réguler. Par ailleurs, l'indépendance du système bancaire à l'égard de l'Etat, qui est l'un des critères du statut d'économie de marché n'est pas respecté en dépit des réformes intervenues depuis quelques années.

1.3.1.3/ Le non-respect des normes sociales fondamentales

► Des débats anciens sur la « clause sociale » dans les accords

L'idée d'une clause permettant de lutter contre le dumping social était reprise par l'article 7 de la charte de La Havane qui prévoyait : « Les Etats membres reconnaissent que tous les pays ont un intérêt commun à la réalisation et au maintien de normes équitables du travail ». Mais les signataires avaient rejeté une proposition d'article légitimant des mesures de rétorsion à l'égard des pratiques de dumping social. Le GATT n'a pas repris l'article 7 et les Etats-Unis ont tenté, sans succès en 1954, de faire inclure une obligation de respect des normes équitables du travail. La seule disposition du GATT concernant le travail est son article XX qui permet des restrictions à l'importation de marchandises fabriquées dans les prisons.

Mais le concept de dumping social a été contesté par les pays en développement et n'a jamais pu faire l'objet d'une véritable négociation

multilatérale en dépit de l'émergence à l'Organisation internationale du travail des « normes fondamentales ».

► La référence aux quatre principes fondamentaux au travail

Au cours du Sommet mondial pour le développement social de Copenhague en 1995, les chefs d'Etat et de gouvernements présents ont adopté des engagements et un plan d'action se référant « aux droits fondamentaux des travailleurs » : interdiction du travail forcé et du travail des enfants, liberté d'association, liberté de constituer des syndicats et de mener des négociations collectives, égalité de rémunération pour un travail de valeur égale et élimination de la discrimination dans l'emploi.

Ces quatre principes sont repris dans « la déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi » adopté par l'Organisation internationale du Travail le 18 juin 1998 à Genève. « Cette déclaration entend concilier le souci de stimuler les efforts de tous les pays pour que le progrès social accompagne le progrès de l'économie

avec celui de respecter la diversité des situations, des possibilités et des préférences de chaque pays » (cf présentation du texte de la déclaration par Michel HANSENNE).

Mais surtout, la déclaration de 1998 souligne que même lorsqu'ils n'ont pas ratifié les huit conventions concernées, les Etats membres de l'OIT ont l'obligation de respecter « de bonne foi et conformément à la Constitution, les principes concernant les droits fondamentaux qui sont l'objet des dites conventions que tous les Etats membres du G20 n'ont pas signé ainsi que le montre le tableau ci-dessous..

La ratification des 8 conventions fondamentales de l'OIT par les Etats membres du G20								
Conventions	Travail forcé		Liberté syndicale		Discrimination		Travail des enfants	
	C29	C105	C87	C98	C100	C111	C138	C182
Etats-Unis	non	oui	non	non	non	non	non	oui
Japon	oui	non	oui	oui	oui	non	oui	oui
Allemagne	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui
Royaume-Uni	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui
France	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui
Italie	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui
Canada	non	oui	oui	non	oui	oui	non	oui
Russie	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui
Argentine	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui
Australie	oui	oui	oui	oui	oui	oui	non	oui
Brésil	oui	oui	non	oui	oui	oui	oui	oui
Chine	non	non	non	non	oui	oui	oui	oui
Inde	oui	oui	non	non	oui	oui	non	non
Indonésie	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui
Mexique	oui	oui	oui	non	oui	oui	non	oui
Arabie saoudite	oui	oui	non	non	oui	oui	non	oui
Afrique du Sud	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui
Corée du Sud	non	non	non	non	oui	oui	oui	oui
Turquie	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui

► Des tentatives de progrès dans les négociations à l'OMC

En 1996 à Singapour, la conférence ministérielle de l'OMC a renouvelé l'engagement des Etats à observer les normes fondamentales. En 1999, lors de la conférence ministérielle de Seattle, la question des normes sociales a été évoquée à l'initiative des Etats-Unis et a été rejetée par les pays en développement.

► Des clauses sociales conditionnelles ou promotionnelles dans les accords régionaux

Selon l'OIT, 46% des clauses sociales existantes sont des clauses conditionnelles. Elles comportent des obligations de respect de dispositions sociales dont la violation induit des sanctions commerciales telles que la suspension de certains avantages ou des sanctions financières. Elles ont été introduites pour la première fois

dans un accord par les Etats-Unis en 1984 dans leurs accords appliquant le système de préférences généralisées. Depuis les années 1990, les Etats-Unis ont généralisé les clauses sociales dans leurs accords commerciaux. C'est le cas par exemple dans l'accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail négocié dans le cadre de l'ALENA de 1994. En application des dispositions de ce texte, le non respect des lois nationales sur le temps de travail, le salaire minimum, la santé et la sécurité au travail et le travail des enfants peut entraîner la mise en œuvre de sanctions allant jusqu'à 20 millions d'euros. Aujourd'hui, les accords commerciaux américains se réfèrent à la conformité aux normes sociales fondamentales de l'OIT.

Les clauses sociales promotionnelles ont une portée plus limitées. Leur respect apporte un avantage commercial dans un accord.

1.3.1.4/ Les lacunes de l'accord plurilatéral sur les marchés publics

L'accord plurilatéral sur les marchés publics adopté en 1994 est destiné à développer l'ouverture des marchés publics, ses signataires (cf notamment Canada, Corée du Sud, Etats-Unis, Hong Kong, Islande, Israël, Japon, Liechtenstein, Norvège, Singapour, Suisse, UE) s'engageant à ne mettre en œuvre que des procédures, lois et réglementation ne discriminant pas les produits ou fournisseurs étrangers

Ainsi que le souligne l'OMC, l'Accord ne s'applique pas automatiquement à tous les marchés publics des Parties. « En fait, le champ d'application de l'Accord est déterminé pour chaque Partie dans les annexes de l'Appendice I. Les *annexes 1 à 3* de cet appendice indiquent les entités du gouvernement central et les entités des gouvernements sous-centraux ainsi que les autres entités, tels que les services publics, pour lesquels chaque partie s'est engagée à se conformer à l'Accord. Les annexes de l'Appendice I de chaque Partie précisent aussi la valeur des seuils au-delà desquels les marchés sont visés par l'Accord. En règle générale, tous les produits sont couverts par l'AMP, tandis que les *annexes 4 et 5* de l'Appendice I indiquent les services et services de construction visés pour chaque Partie. L'Appendice I comporte aussi des notes et des notes générales précisant le champ d'application convenu au titre de l'Accord » (cf présentation de l'OMC).

Sa présente version a été négociée à l'époque du Cycle d'Uruguay en 1994 et est entré en vigueur le 1er janvier 1996.

Le 15 décembre 2011, les négociateurs sont parvenus à un consensus sur la renégociation de l'Accord. "Cet accord ouvre un nouvel accès aux marchés publics entre les signataires", a indiqué Pascal Lamy, en précisant que les nouveaux domaines couverts permettaient de faire passer la valeur couverte par l'accord de 500 milliards à 600 milliards d'euros. Mais certains signataires de l'accord plurilatéral sur les marchés publics de 1994 ont imposé des restrictions maintenues limitant la portée de cette ouverture. Elles concernent notamment les secteurs des transports urbains et ferroviaires, de l'énergie, les télécommunications, l'eau etc.

Le texte révisé implique une refonte complète des dispositions de l'Accord en vue d'en faciliter l'application. Les dispositions ont aussi été mises à jour pour tenir compte de l'évolution de la pratique actuelle en matière de passation de marchés publics, y compris le rôle des outils électroniques dans le processus.

Mais n'engageant qu'un nombre limité de pays et comportant des restrictions sur les domaines couverts, cet accord, même révisé, a une portée limitée à environ 600 milliards d'euros (chiffage de l'OMC), soit un pourcentage faible du total des marchés publics dans le monde.

1.3.1.5/ Les violations des règles de la propriété intellectuelle

Le 28 février 2012, Robert D. Atkinson, président du Think Tank ITIF (The Information Technology & Innovation Foundation), a présenté son dernier rapport *Enough is Enough: Confronting Chinese Innovation Mercantilism* (Ça suffit : faisons face au mercantilisme chinois en matière d'innovation) au Sénat américain. Ce rapport met en évidence l'enjeu du respect des droits de propriété intellectuelle.

Aujourd'hui en effet, plus que les matières utilisés pour leur fabrication, c'est l'immatériel que représentent l'invention, l'innovation, l'imagination à l'origine de la création d'une marchandise qui en font la valeur (cf les films, les enregistrements musicaux, les livres, les logiciels informatiques et les services en ligne des vêtements de marque ou des variétés végétales nouvelles, les médicaments, les machines-outils, les dessins et modèles de biens etc).

C'est ce qui explique que lors de cette présentation au Sénat américain, Robert Atkinson et le Sénateur Jeff Merkley le directeur exécutif de l'Association for Competitive, ont souligné que le vol de propriété intellectuelle (PI) est le principal problème vis-à-vis de la Chine. Robert Atkinson estime que cela représente 48 milliards de dollars annuellement et le second entre 5 et 12 millions d'emplois américains. Le principal vol de PI porterait sur les logiciels.

L'autre grief très important des entreprises à l'encontre des autorités chinoises concernant la propriété intellectuelle est le transfert "forcé" de celle-ci. En effet, la Chine a mis en place, pour ses procédures d'appels d'offres publics, une régulation qui impose non seulement une fabrication sur le territoire chinois mais aussi un transfert de propriété intellectuelle au profit de la Chine.

La violation des règles de la propriété intellectuelle par certains pays est régulièrement dénoncée par la Commission européenne dans les relations bilatérales avec certains pays. Elle offre en effet un avantage de compétitivité aux entreprises qui en bénéficient sans avoir assumé les importantes dépenses de consommation d'un produit. Cela explique notamment le développement des actions de lutte contre la contrefaçon. L'accord sur les droits de propriété intellectuelle et l'ensemble du dispositif international correspondant ont donc une efficacité limitée qui mériterait un rapport en soi.

La présentation par l'OMC de l'ADPIC (accord sur les droits de propriété intellectuelle qui concernent le commerce)

Le degré de protection et de respect de ces droits variait beaucoup d'un pays à l'autre; comme la propriété intellectuelle joue désormais un rôle plus important dans le commerce, ces différences sont devenues une source de tensions dans les relations économiques internationales. L'élaboration de nouvelles règles commerciales convenues au niveau international pour les droits de propriété intellectuelle

est apparue comme un moyen de renforcer l'ordre et la prévisibilité et de régler les différends de manière plus systématique.

Le Cycle d'Uruguay a permis d'obtenir ce résultat. L'Accord de l'OMC sur les ADPIC vise à atténuer les différences dans la manière dont ces droits sont protégés de par le monde et à les soumettre à des règles internationales communes. Il fixe des niveaux minimums de protection de la propriété intellectuelle que chaque gouvernement doit assurer aux autres membres de l'OMC. Ce faisant, il établit un équilibre entre les avantages à long terme et les coûts éventuels à court terme pour la société. Comme la protection de la propriété intellectuelle encourage la création et l'invention, la société en retire des avantages à long terme, en particulier lorsque la période de protection arrive à expiration et que les créations et inventions tombent dans le domaine public. Les gouvernements sont autorisés à réduire les coûts à court terme par le biais de diverses exceptions, par exemple pour s'attaquer à des problèmes de santé publique. De plus, le système de règlement des différends de l'OMC permet désormais de régler les différends commerciaux relatifs aux droits de propriété intellectuelle

1.3.2/ Les accords régionaux prévus par l'OMC se multiplient

1.3.2.1/ L'articulation entre le système multilatéral et les accords régionaux est une source de débats

► La floraison d'accords commerciaux régionaux

Le rapport 2011 de l'Organisation mondiale du Commerce est consacré aux accords régionaux en raison notamment du quadruplement de leur nombre depuis une vingtaine d'années. Ces accords sont prévus par le droit de l'OMC (cf notamment l'article XXIV du GATT) qui impose leur notification. Ces accords sont analysés afin de vérifier leur conformité aux textes fondateurs de l'OMC.

Alors que moins de 70 accords avaient été signés à la fin des années 1980, au 15 janvier 2012, l'OMC avait reçu quelque 511 notifications d'accords commerciaux régionaux (ACR), si l'on compte séparément les marchandises, les services et les accessions. A la même date, 319 ACR étaient en vigueur.

Le nombre d'ACR en vigueur a augmenté régulièrement et cette tendance pourrait s'intensifier du fait des nombreux ACR actuellement en cours de négociation. Sur ces ACR, les accords de libre-échange (ALE) et les accords de portée partielle représentent 90 pour cent et les unions douanières 10 pour cent.

Parmi les plus connus figurent notamment :

- l'Union européenne,
- l'Association européenne de libre-échange,
- l'Accord de libre-échange nord-américain,
- le MERCOSUR (Marché commun du Sud),
- la Zone de libre-échange de l'ANASE (Association des nations de l'Asie du Sud-Est),
- le COMESA (Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe).

► Des accords présentant de nouvelles caractéristiques

Les accords les plus récents ont des caractéristiques particulières. Ces accords sont le plus souvent bilatéraux. C'est leur première caractéristique qui les distingue des accords les plus anciens qui liaient plusieurs pays. C'est l'une des raisons pour laquelle le rapport de l'OMC préfère employer désormais l'expression accords commerciaux préférentiels (ACPr). Ils représentent aujourd'hui 80% des accords notifiés à l'OMC et 94% des accords signés et en cours de négociation dans le monde.

Les accords plurilatéraux sont donc délaissés. Les projets unions économiques ou douanières sont abandonnés au profit d'accords entre deux pays

afin d'instituer une zone de libre-échange dont la négociation semble plus facile à conduire sur une base plus équilibrée, dès lors que deux pays seulement sont concernés. L'Union européenne, l'ALENA, le MERCOSUR sont des projets qui n'auraient peut-être pas pu se développer dans le contexte actuel.

L'absence de proximité géographique entre les pays liés est une deuxième caractéristique de ces accords. Les accords régionaux traditionnels réunissaient des pays voisins bénéficiant d'une tradition d'échanges. La diversification des échanges favorise aujourd'hui des accords entre des pays éloignés. L'Union européenne a ainsi signé récemment un accord avec la Corée du Sud. Les Etats-Unis ont conclu des accords avec le Maroc, la Jordanie ou Israël.

Troisième caractéristique, l'objectif de ces accords a changé. Il ne s'agit plus d'accorder des préférences tarifaires à un pays, mais au contraire de retrouver un système de concessions fondé sur la réciprocité. Le champ de ces accords s'est donc étendu à toutes les formes d'obstacles au commerce. L'accord récent entre l'Union européenne et la Corée du Sud est un exemple de ces nouveaux types d'accord.

► Des débats sur l'articulation avec le système multilatéral

L'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange constituerait normalement une violation du principe de l'OMC selon lequel tous les partenaires commerciaux doivent bénéficier de l'égalité de traitement ("traitement de la nation la plus favorisée"). Toutefois, en vertu de l'article 24 du GATT, la conclusion d'accords commerciaux régionaux constitue une exception spéciale à cette règle et elle est autorisée à condition de satisfaire à certains critères rigoureux.

L'articulation entre les accords bilatéraux ou régionaux et les accords multilatéraux demeure un sujet de débat. Au début de l'explosion du nombre d'accords régionaux, en 1992, Arthur DUNKEL, directeur général du GATT, s'était efforcé de rassurer les membres du système multilatéral en précisant : « *Ce sont les deux faces d'une même pièce et grâce à la surveillance exercée par le GATT, la pièce ne se déprécie pas* ».

Pour l'OMC, les meilleurs accords bilatéraux ou régionaux sont ceux qui suscitent des avancées et préfigurent des progrès multilatéraux. Les accords régionaux ont par exemple permis à des groupes de pays de négocier des règles et des engagements qui vont plus loin que ce qu'ils auraient pu alors convenir sur le plan multilatéral. Certaines de ces règles ont, quant à elles, ouvert la voie à un accord de l'OMC. Les services, la propriété intellectuelle, les normes environnementales, ainsi que les politiques en matière d'investissement et de concurrence sont des questions qui ont toutes été soulevées au cours de négociations régionales et qui, par la suite, ont donné lieu à des accords ou sont devenues des thèmes de discussions à l'OMC. Ces accords constituent alors « le piment

dans le curry multilatéral » selon l'expression de Pascal LAMY. Dans d'autres cas, les accords bilatéraux ou régionaux peuvent nuire aux intérêts des pays tiers.

1.2.3.2/ Un bilatéralisme original des Etats-Unis qui imposent leurs exigences

► Une politique traditionnelle des Etats-Unis

Depuis le premier traité signé avec la France en 1778, la réciprocité a toujours été une préoccupation de la politique commerciale américaine. Les anciens traités de paix, d'amitié et de commerce négociés au XIX^{ème} siècle l'intégraient généralement sous la forme de la clause de la nation la plus favorisée. Mais elle a été très tôt un sujet de controverse, garantie d'un libre-échange équitable pour les uns, nouveau masque du protectionnisme pour les autres. Avant le tournant des années 1930, elle était essentiellement perçue comme « *la sœur jumelle de la protection tarifaire, comme un gage d'indépendance économique et comme un moyen d'équilibrer les échanges commerciaux* » ainsi que le résume Christian DEBLOCK²⁶.

Au débat des années 1930, à l'initiative du Secrétaire d'Etat américain Cordell HULL, elle devient l'une des dispositions fondamentales de la loi de 1934 sur les accords de réciprocité (*Trade reciprocal Agreement act*). Ce texte autorisait le Président américain à signer des accords commerciaux à condition qu'ils s'accompagnent d'une réciprocité tarifaire. « *La réciprocité était la clé pour accroître les exportations, les accords commerciaux le mécanisme, et le traitement inconditionnel de la nation la plus favorisée l'accélérateur* »²⁷.

Depuis, le bilatéralisme américain n'a cessé de se développer en plusieurs vagues, et en particulier au cours des 30 dernières années. Les Etats-Unis ont mis en place un réseau hiérarchisé d'accords plus ou moins étendus selon les caractéristiques du ou des pays partenaires. Aujourd'hui, près de 50% des exportations américaines sont effectuées dans le cadre d'un accord de libre-échange.

Le Bilatéralisme américain		
Types de relations	Nombre	Commentaires
Accords de libre-échange (ALE)	20	Concernent notamment l'Australie, le Canada, le Mexique, le Chili, la Colombie, la République dominicaine, le Costa Rica, Panama, Singapour, Corée du Sud, Israël...
Accords spécialisés	40	Ils portent sur un domaine particulier des relations commerciales tel que l'investissement ou la propriété intellectuelle.
Accords de coopération sur le commerce et l'investissement	44	Ils constituent généralement la première étape vers un accord de libre-échange.
Dialogues		Ils permettent de faire avancer l'agenda commercial avec les grands partenaires des Etats-Unis : Chine, UE, Japon...
Programmes préférentiels régionaux	3	Sont concernés : les pays de la Caraïbe, les pays d'Afrique subsaharienne (Programme AGOA), les quatre pays andins.
Initiatives régionales	4	

²⁶ Source : « Le bilatéralisme commercial des Etats-Unis » de Christian DEBLOCK dans le « Le commerce international entre bi-, et multilatéralisme » (Larcier, 2010).

²⁷ Source : « Significance of the Reciprocal Agreements Act » de Kenneth W.DAM cité par Christian DEBLOCK.

Part du commerce de marchandises et des investissements à l'étranger des Etats-Unis couverts par des accords de libre-échange en 2008

Pays	Stock d'IDE	Exportations	Importations
Tous les accords	19,3%	44,2%	33,4%
Dont ALENA	10,2%	31,8%	26,3%
Dont Corée du Sud	0,9%	2,7%	2,3%
Dont Israël	0,3%	1,1%	1%

Source : « Le bilatéralisme commercial des Etats-Unis » de Christian DEBLOCK dans le « Le commerce international entre bi-, et multilatéralisme » (Larcier, 2010).

➤ **L'inclusion de clauses sociales dans les accords régionaux**

Les Etats-Unis ont toujours intégré une double préoccupation dans leur politique commerciale : les conditions de la concurrence et les conditions de travail.

Parce que la concurrence échappe pour l'essentiel aux disciplines multilatérales, elle fait l'objet de dispositions particulières dans le bilatéralisme commercial américain. Cela signifie que l'accès au marché doit être « fair and equitable », mais également que la concurrence ne doit pas être faussée par des pratiques abusives d'origine publique ou privée (cf dumping, subventions, commerce d'Etat, protection des marchés publics etc). Dans l'esprit de nombreux responsables américains, le déficit commercial des Etats-Unis ne résulte pas de problème de compétitivité mais du développement d'une concurrence déloyale.

C'est la raison pour laquelle, les Etats-Unis imposent le respect des normes sociales fondamentales de l'OIT dans les accords qu'ils signent qui prévoient par ailleurs des sanctions en cas de violation de ces dispositions.

Deuxième partie

Les propositions

Le Conseil européen extraordinaire du 16 septembre 2010 marque une étape supplémentaire sur la voie de la réaffirmation du principe de réciprocité dans les objectifs commerciaux de l'Union européenne.

Ses conclusions précisent en effet les nouvelles ambitions de l'Union européenne dans ses relations commerciales avec ses partenaires stratégiques.

*« Le Conseil européen a examiné les moyens d'imprimer un nouvel élan aux relations extérieures de l'Union, en tirant pleinement parti des possibilités offertes par le Traité de Lisbonne. **Il a considéré que l'Europe devrait défendre ses intérêts et ses valeurs avec plus d'assurance et dans un esprit de réciprocité et de bénéfice mutuel (...).** Les partenariats stratégiques de l'Union européenne avec des acteurs clés dans le monde constituent un instrument utile pour servir les objectifs et les intérêts européens. Mais, pour qu'il en soit ainsi, ces partenariats doivent fonctionner dans les deux sens, sur la base d'intérêts et d'avantages mutuels, étant entendu que tous les acteurs ont des droits mais aussi des devoirs. La pleine participation des économies émergentes au système international devrait permettre d'en répartir les bénéfices de manière équilibrée et d'en partager les responsabilités de manière égale. A cet égard, il est primordial de développer le commerce avec les partenaires stratégiques et de contribuer ainsi à la relance de l'économie et à la création d'emplois. **Nous devons prendre des mesures concrètes pour permettre la conclusion d'accords de libre-échange ambitieux, garantir aux entreprises européennes un accès plus large au marché** et renforcer la coordination avec nos principaux partenaires commerciaux en matière réglementaire. »*

L'esprit de réciprocité a ensuite été rappelé dans plusieurs autres textes européens adoptés à la fin de l'année 2010. Cette réaffirmation de l'un des principes fondateurs du système multilatéral de régulation du commerce international apporte une première réponse au développement de la concurrence déloyale dans le monde. **Le rappel de ce principe était donc une nécessité.**

Mais il n'est pas suffisant pour éliminer les principaux problèmes de concurrence déloyale que subissent les entreprises européennes. Ce principe est fondé sur une approche tarifaire des relations commerciales aujourd'hui partiellement dépassée. La lutte contre la concurrence déloyale impose une ambition complémentaire.

Un plan d'action construit autour de trois axes pourrait être adopté.

1/ L'amélioration de la mobilisation des acteurs, nationaux et européens, publics et privés pourrait en constituer le premier axe. Il implique également une réflexion sur la mise en place d'un système de remontée des informations relatives aux difficultés auxquelles peuvent être confrontées les entreprises en matière de concurrence.

2/ L'élimination progressive des handicaps dont souffrent les entreprises européennes, et qui résultent d'un mauvais fonctionnement du marché intérieur, devrait constituer le deuxième axe de ce plan. Mettre fin à ces problèmes implique de mieux prendre en compte les effets de la mondialisation dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques internes de l'Union européenne. Pour être efficace, ce plan de lutte contre la concurrence déloyale exige une meilleure articulation entre les politiques internes et les politiques externes de l'Union européenne. Marchés intérieurs et marchés tiers sont en effet les deux volets d'un même problème.

3/ La troisième priorité devrait concerner l'adaptation des politiques commerciales de l'Union européenne à la lutte contre les actions de concurrence déloyale. L'Union européenne pourrait améliorer ses propres instruments, mais aussi élaborer une nouvelle

doctrine proposant des évolutions majeures du cadre multilatéral. Le besoin de régulation est en effet aussi important aujourd'hui en matière économique qu'en ce qui concerne la sphère financière.

2.1/ La mobilisation contre la concurrence déloyale doit être améliorée

A l'exception de quelques grands acteurs, le monde industriel n'a pas pris conscience de l'ampleur des conséquences de la mondialisation déloyale. Méconnaissant les rouages administratifs nationaux, les compétences de l'Union européenne et ses processus de décision, craignant parfois les mesures de rétorsion, une partie de l'industrie européenne demeure passive. Il n'y aura pas d'atténuation de la concurrence déloyale sans mobilisation de tous les acteurs. Une nouvelle s'approche s'impose en complément d'une argumentation fondée sur le principe de réciprocité qui se révèle largement insuffisante même si son rappel demeure nécessaire lors de négociations portant sur les tarifs ou les marchés publics.

2.1.1/ La réciprocité ne répond pas aux problèmes de concurrence déloyale

2.1.1.1/ La nécessité d'un objectif de lutte contre la concurrence déloyale

► Les limites du principe de réciprocité

La réciprocité a été longtemps un des fondements des accords commerciaux bilatéraux et du système multilatéral de régulation du commerce international. Ce dernier a été fondé sur deux grands principes : la réciprocité des concessions permettant à des pays partenaires de bénéficier d'avantages mutuels et la clause de la nation la plus favorisée grâce à laquelle ces concessions sont étendues à tous les autres pays membres du système.

Ce concept est plus difficile à utiliser aujourd'hui notamment pour trois raisons.

La première tient à l'image « d'instrument d'un protectionnisme déguisé » qui est attachée au concept de réciprocité. Nombreux sont les gouvernements qui le considèrent comme un « cheval de Troie » du protectionnisme. Ce sont notamment les pays en développement qui ont véhiculé cette réputation négative de la réciprocité. Ils ont d'ailleurs organisé la contestation de ce principe dans les années 1970. Appliquer ce principe à des Etats qui sont dans des situations économiques et sociales très différentes suscite en effet des contestations de fond. L'Accord général portant sur le commerce et le développement apporte une traduction juridique à cette préoccupation. Il précise en effet dans sa partie IV : « **Les parties contractantes n'attendent pas de réciprocité pour les engagements pris**

par elles dans les négociations commerciales de réduire ou d'éliminer les droits de douanes et autres obstacles au commerce des parties contractantes peu développées ». Le cycle de Doha est d'ailleurs fondé sur la « moindre réciprocité ». L'utilisation de ce terme très connoté suscite donc immédiatement des soupçons de

volonté de remise en cause du traitement différencié dont bénéficient les pays en développement.

La deuxième tient aux problèmes d'évaluation de la réalité de la réciprocité.

La réciprocité évoquée dans les textes fondateurs s'appliquait aux droits de douane. Il était possible de mesurer la réalité de la réciprocité des concessions. La loi américaine de 1934 sur la réciprocité autorisait ainsi le Gouvernement américain à signer des accords commerciaux prévoyant des baisses réciproques de droits de douanes dans une limite de – 50%. En matière tarifaire, la réciprocité s'évalue et se mesure. Mais, les enjeux de réduction des droits de douane ont moins d'importance après sept cycles de négociations commerciales multilatérales. Les barrières non tarifaires sont des obstacles plus préoccupants. Or la réciprocité de concessions sur des barrières non tarifaires est beaucoup plus difficile à apprécier, à l'exception de celles concernant les marchés publics. Le concept de réciprocité est donc beaucoup moins pertinent en matière d'obstacles non tarifaires.

La troisième raison est liée à la réputation de la France, toujours soupçonnée de défendre la préférence communautaire depuis les débuts de la construction européenne. La difficulté à définir le concept de réciprocité lorsqu'il s'agit de l'appliquer à des obstacles non tarifaires permet de l'utiliser pour critiquer la France que certains Etats considèrent comme tentée par le protectionnisme. Ces critiques citent les positions agricoles de la France et évoquent toujours les mêmes exemples en matière industrielle. La défense de Danone, celle d'Avantis, l'organisation du mariage entre Suez et Gaz de France pour faire échec aux ambitions de l'Italien ENI, le sauvetage d'Alstom sont autant de cas que la Commission européenne ou les partenaires de la France n'hésitent pas à rappeler.

L'esprit de réciprocité tel que défini il y a plus de 50 ans n'est donc plus au cœur des négociations commerciales. L'OMC préfère aujourd'hui l'envisager sous l'angle de la « réciprocité des efforts » que sous celui de la réciprocité des concessions. Pour les entreprises, la question primordiale est aujourd'hui celle de la concurrence déloyale. La régulation des échanges par une élimination des barrières tarifaires n'est plus qu'un problème parmi d'autres dans un contexte où les fluctuations des taux de change ont modifié la donne de la compétitivité.

➤ **L'impératif de lutte contre la concurrence déloyale**

La concurrence déloyale concerne aussi bien l'acte de production que l'échange commercial transfrontalier.

Elle prend de multiples formes au moment de la production. Le non-respect des normes sociales fondamentales de l'Organisation internationale du Travail (OIT), la non application des normes environnementales adoptées au plan international, le financement public de certaines activités ou entreprises, le financement privé à des conditions préférentielles, l'absence de réelle politique nationale de la concurrence, l'absence de normes de sécurité imposées aux produits sont autant d'exemples de pratiques déloyales qui favorisent artificiellement la compétitivité des entreprises. Il ne s'agit donc pas de remettre en cause la compétitivité résultant du dynamisme et de la stratégie d'une industrie, mais celle qui est engendrée par une politique déloyale organisée ou tolérée par un Etat. A l'inverse lorsque l'Union européenne se veut exemplaire et impose à la production sur son territoire un environnement normatif très contraignant, elle se crée des handicaps par rapport aux producteurs déloyaux.

Le commerce mondial est également l'objet de pratiques déloyales. Ces entraves prennent de multiples formes :

- les barrières tarifaires et la lourdeur des procédures douanières ;
- les restrictions à l'accès aux matières premières ;
- les entraves aux échanges de services et à l'investissement direct étranger ;
- les pratiques restrictives en matière de marchés publics ;
- l'utilisation de pratiques fiscales déloyales ou discriminatoires (recours aux aides d'État, aux subventions et aux méthodes allant à l'encontre des règles fixées par l'OMC pour la défense commerciale comme les mesures anti-dumping) ;
- l'utilisation abusive de mesures injustifiées en matière de santé, de sécurité et de réglementations techniques ;
- la protection insuffisante et l'inapplication des droits de propriété intellectuelle (DPI).

Pour lutter contre la concurrence déloyale, l'Union européenne devrait développer une approche fondée sur trois principes qui devraient alimenter sa doctrine de négociation tant multilatérale que bilatérale.

1/ La réciprocité des efforts : ce principe devrait s'appliquer aux baisses de tarifs douaniers et à l'accès aux marchés publics. Il se distingue du concept de réciprocité des concessions qui induit une forme d'égalité de ces dernières. La réciprocité des efforts implique leur proportionnalité, c'est-à-dire la prise en compte des situations de départ pour répondre aux objections de certains pays en développement.

2/ La convergence des règles : l'harmonisation des règles nationales dans les domaines qui sont des déterminants pour la compétitivité des entreprises serait un objectif utopique. En revanche, la convergence est une ambition que l'Union européenne a d'autant plus vocation à défendre qu'elle représente le premier marché mondial (en pouvoir d'achat et non en nombre de consommateurs) pour les entreprises industrielles.

3/ L'équité des pratiques : de nombreux Etats signent des engagements internationaux qu'ils ne mettent pas en oeuvre. De nombreuses entraves au commerce résultent plus en effet des pratiques étatiques que de la divergence des règles.

La défense du principe de réciprocité devrait donc être intégrée dans une approche plus générale de lutte contre la concurrence déloyale résumée dans l'argumentaire simplifié constituant la première proposition de ce rapport.

Proposition n°1

Faire évoluer le discours français sur la réciprocité en **mettant en avant l'impératif de lutte contre la concurrence déloyale organisée par certains Etats à la fois sur le marché intérieur et sur les marchés tiers** et insistant sur le triptyque :

- **réciprocité des efforts ;**

- **convergence des règles ;**
- **et équité des pratiques.**

1/ La concurrence déloyale organisée par les Etats se développe et concerne aussi bien la production que l'échange. Elle prend de multiples formes aussi bien sur les marchés nationaux que sur les marchés tiers.

2/ La réciprocité est l'un des principes fondateurs du GATT et de l'OMC. Ce principe n'est pas le nouveau masque du protectionnisme mais au contraire la garantie de l'obtention de concessions mutuelles qui permettent de progresser sur la voie du développement d'un libre échange et d'une concurrence loyale.

3/ La réciprocité est un concept toujours opérationnel pour les abaissements de droits de douanes et l'ouverture des marchés publics. Elle implique des efforts proportionnels des parties concernées que ce soit dans les négociations multilatérales ou bilatérales.

4/ Mais la demande de réciprocité doit s'intégrer dans une approche plus large : la lutte contre la concurrence déloyale.

5/ La convergence des règles et l'équité des pratiques sont également des enjeux majeurs. Les violations des règles de l'OMC ou l'utilisation de leur lacunes favorisent cette concurrence déloyale et devraient inciter l'Union européenne à envisager une meilleure surveillance de son marché intérieur et des clauses de sauvegarde opposables aux Etats qui organisent la concurrence la concurrence déloyale.

2.1.1.2/ Une mobilisation inadaptée d'une partie du monde industriel français

► **Une mobilisation insuffisante d'une partie du monde industriel**

Face aux questions de concurrence déloyale et aux effets de la mondialisation, une partie du monde industriel français est démunie.

Cela ne concerne évidemment pas les grandes entreprises transnationales qui maîtrisent les enjeux, recensent les problèmes de concurrence déloyale et connaissent les arcanes des autorités nationales et européennes. Elles disposent d'ailleurs de relais efficaces. Le Cercle de l'Industrie, le MEDEF ou l'AFEP sont des exemples de ces organisations ou associations professionnelles disposant d'une capacité d'influence tant européenne que nationale, même si les deux dernières ne sont pas spécialisées dans la défense des intérêts industriels. Certaines fédérations professionnelles sont également compétentes et efficaces. C'est le cas notamment de celles qui regroupent des secteurs particulièrement concernés par la mondialisation (textiles, construction ou industrie du sucre par exemple).

Mais une grande majorité des entreprises industrielles sont dans l'incapacité d'identifier les causes de leurs problèmes et les canaux français ou européens à mobiliser pour apporter des réponses à leurs questions. L'organisation complexe du traitement des questions industrielles en France les désarçonne. L'Union européenne leur est totalement étrangère. La méconnaissance du champ européen est immense au sein de nombreuses entreprises de taille intermédiaire (ETI), syndicats professionnels et fédérations sectorielles. Ni les compétences, ni le processus décisionnel

ne sont connus avec précision. Il est en est de même du droit européen et en particulier du droit de la concurrence dont certaines entreprises semblent découvrir les contraintes. Cette situation ne se limite pas à ces entreprises, généralement des PME ou des ETI. Le constat s'applique également à leurs syndicats ou fédérations professionnelles.

Il ne s'agit pas d'une question de moyens. Le Groupement des fédérations industrielles (GFI) par exemple regroupe les 15 principales fédérations industrielles françaises. Il ne dispose que de 3 permanents. Mais chacune des fédérations mobilise des effectifs significatifs d'agents permanents qui peuvent atteindre une quarantaine de personnes pour les plus importantes. Chaque fédération regroupe généralement des dizaines de syndicats professionnels dont chacun emploie des agents permanents. Les adhérents du GFI disposent donc de plusieurs centaines d'agents permanents.

► La nécessité d'une initiative de l'Etat

Mais ces acteurs se mobilisent essentiellement sur les questions strictement françaises en prenant peu en compte le rôle de l'Union européenne.

Il n'y a rien de très surprenant dans cette situation même si elle est masquée aux pouvoirs publics par la compétence des grandes entreprises et de leurs associations ou organisations professionnelles.

En expliquer les raisons est aisé. La première n'est pas spécifique au monde industriel. Elle révèle un problème partagé par de nombreux milieux. Héritière de l'Union européenne, dont elle a été un des membres fondateurs, la France n'a pas connu les épisodes formateurs d'une négociation d'adhésion. La configuration des entreprises industrielles françaises et leur culture est une cause de cette situation. La France se caractérise par la taille réduite de ses PME et de ses entreprises de taille intermédiaire (ETI), par l'émiettement de son paysage industriel et par le nombre limité d'entreprises exportatrices. De plus, les entreprises françaises en général ont un retard culturel dans l'utilisation des techniques modernes de communication. Le rapport de juin 2011 conjoint à plusieurs organisations patronales et syndicales intitulé « Approche de la compétitivité française » souligne par exemple qu'en « 2010, seulement 58% des entreprises françaises avaient un site internet, contre 84% en Allemagne et plus de 80% dans les pays scandinaves ».

Dans le prolongement des Etats généraux de l'Industrie, mais à l'échelle européenne, le Ministère en charge de l'industrie pourrait organiser un séminaire européen consacré à la concurrence déloyale (Cf proposition n°2 dans l'encadré ci-dessous).

Proposition n°2

Organisation à Paris par le ministère en charge de l'industrie (en association avec le Secrétariat d'Etat chargé du Commerce extérieur) d'un séminaire européen consacré à la lutte contre la concurrence déloyale et destiné pour l'essentiel au monde industriel très en retard dans la prise en compte de ce type d'enjeux. La Commission européenne, le Parlement européen, les Etats membres et leurs patronats industriels devraient notamment y être associés. Ce séminaire devrait avoir lieu avant la fin de l'année 2012.

L'ordre du jour de ce séminaire pourrait être alimenté par les thèmes évoqués

dans le présent rapport et par les textes en cours de préparation ou de négociation au sein de l'Union européenne.

L'un des objectifs de ce séminaire serait d'obtenir en conclusion la création en Europe d'un « groupe des Etats amis de l'industrie » composé des représentants des Etats membres volontaires (cf proposition n°3 dans l'encadré ci-dessous) et dont certaines réunions seraient ouvertes aux représentants du monde industriel.

Proposition n°3

Ce séminaire devrait être l'occasion de créer, à l'initiative du ministre français, un « groupe des Etats amis de l'industrie » sur le modèle des nombreux groupes de ce type créés entre des Etats membres (contributeurs nets, amis de la pêche, amis de la cohésion, amis de la banane). Ce groupe se réunirait au moins une fois par semestre. Le lieu de réunion pourrait changer au gré des invitations de membres dans leur capitale. Le niveau des participants à la réunion pourrait varier selon les enjeux évoqués.

Ses objectifs seraient d'exercer une fonction de veille sur les questions concernant le monde industriel évoquées au sein de l'Union européenne et d'essayer de constituer des alliances autour de positions communes.

Des représentants des organisations professionnelles industrielles des Etats y participant pourraient y être associés en fonction des ordres du jour.

Le lobbying des entreprises industrielles (à l'exception des plus grandes) est souvent peu efficace. Elles ont souvent une vision trop étroite de leurs intérêts et éprouvent des difficultés à prendre en compte ceux de la société. Leur lobbying ne prend pas suffisamment en compte les possibilités de divergences d'intérêts entre entreprises ou entre l'Etat et le monde industriel. Il a tendance à mettre en avant les enjeux particuliers des entreprises au lieu des enjeux d'intérêt général tels que les emplois. Il en résulte une multiplicité de messages contradictoires et donc brouillés. Confrontées à cette situation, les organisations professionnelles ont d'ailleurs les plus grandes difficultés à définir une position harmonisée sur la plupart des sujets.

Pour améliorer cette situation, il est indispensable de développer les compétences européennes des responsables des fédérations professionnelles en leur proposant des formations appropriées.

Proposition n°4

A l'initiative du ministère chargé de l'Industrie, organisation d'un dialogue avec les organisations ou associations professionnelles volontaires pour évaluer leurs besoins de formations aux enjeux européens. L'offre de formation pourrait notamment concerner les thèmes suivants : le processus de décision au sein de l'UE, la politique européenne de la concurrence, les instruments de défense commerciale, l'accès aux marchés publics...Le groupement des fédérations industrielles pourrait élaborer un annuaire des agents permanents des fédérations et syndicats

professionnels qui constitueraient un vivier au sein duquel les responsables devraient être formés en priorité. Il conviendrait d'y ajouter les équipes de direction des entreprises de taille intermédiaire.

Ce colloque pourrait être organisé à Paris avec l'appui des organismes interministériels de formation existants (direction des affaires européennes de l'ENA et/ou l'Institut de formation des ministères économiques et financiers, l'IDPGE).

Outre les formations, des concertations sur les sujets européens pouvant avoir des impacts sur les industries devraient être organisées. A cette fin, une commission Europe pourrait être créée au sein de la Conférence Nationale de l'Industrie (CNI) ainsi que le précise la proposition n°5 dans l'encadré ci-dessous.

Proposition n°5

Créer au sein de la Conférence Nationale de l'Industrie une Commission Europe qui pourra auditionner les administrations concernés sur les sujets européens ayant des incidences sur le secteur industriel.

Cette commission devrait être composée d'un nombre restreint de représentants des secteurs industriels (une quinzaine de membres maximum afin d'être efficace). Les avis de cette Commission seraient notamment diffusés au Secrétariat général des affaires européennes.

2.1.2/ Les entreprises ont besoin de « correspondants spécifiques »

2.1.2.1/ La mise en place de « correspondants concurrence déloyale » en France

Lorsqu'elles sont confrontées à un problème de concurrence déloyale, soit sur le marché européen, soit sur des marchés tiers, de nombreuses entreprises industrielles se plaignent à juste titre de ne pas savoir à quel interlocuteur administratif s'adresser. De nombreuses administrations peuvent être compétentes (DGCIS, Douanes, Trésor, DGFIP, administrations sectorielles etc).

La mise en place d'une structure d'orientation pourrait permettre de répondre à ces problèmes (cf proposition n°6 dans l'encadré ci-dessous).

Proposition n°6

Mise en place d'une « mission concurrence déloyale » au sein de la DGCIS (ou avec un autre positionnement). Elle serait chargée de recevoir les témoignages des entreprises industrielles et de les orienter vers la structure française ou européenne compétente pour les traiter. Composée de quelques fonctionnaires expérimentées et affectées par redéploiement, cette mission suivrait également la réponse apportée au problème posé.

Cette structure ne serait en aucun cas un passage obligatoire avant un contact avec l'administration traitant le dossier. Son rôle se limiterait à l'orientation lorsqu'une entreprise ne sait pas quelle administration saisir.

Ce dispositif mérite d'être constitué en réseau avec le SGAE, la RPUE (Cf cellule entreprise) et la Commission européenne. Il devrait faire l'objet d'une publicité auprès des associations et fédérations professionnelles. Ce nouveau dispositif pourrait être testé avant la fin de l'année 2012. Il devrait intégrer des relais locaux constitués des directions régionales des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi (DIRECCTE).

Le champ de compétences de cette structure d'orientation pourrait bien évidemment être étendu à l'ensemble des entreprises et pas seulement aux industries et tous les problèmes et pas seulement aux questions de concurrence déloyale.

2.1.2.2/ La création d'une structure d'accueil et d'orientation par la Commission

La Commission européenne suit de près l'évolution des causes de concurrence déloyale sur les marchés tiers dans plusieurs documents d'information à caractère public :

- **Trade and Investment Barriers Report 2011 ;**
- Report from the Commission to the European Council : Trade on Investment Barriers Report 2011: priorities for action ;
- **Seventh report on potentially trade restrictive measures.**

Mais ces rapports ne répondent pas à la demande des entreprises qui souhaitent pouvoir évoquer leur cas particulier.

Certes, la Commission européenne a mis en place de nombreux « helpdesks » chargés d'orienter le public ou de traiter des questions particulières. La Commission européenne pourrait donc mettre en place une structure d'accueil et d'orientation pour des entreprises industrielles confrontées à des problèmes de concurrence déloyale tant sur le marché intérieur que sur des marchés tiers.

Proposition n°7

Entreprendre un travail d'influence pour **convaincre la Commission européenne de mettre en place au sein de la direction générale des entreprises une structure d'accueil et d'orientation des entreprises subissant des problèmes de concurrence déloyale** et qui fonctionnerait en réseau avec les structures nationales.

L'objectif serait de disposer ainsi d'un système de remontée des informations sur les questions de concurrence déloyale concernant aussi bien le marché intérieur que les marchés tiers. A partir des cas recensés, la direction générale des entreprises pourrait élaborer un rapport annuel au Conseil européen et proposer des stratégies de réponse.

Le champ de compétences pourrait bien évidemment être étendu et le positionnement de cette structure d'orientation modifié en fonction de l'analyse des besoins effectuée par la Commission européenne. Il existe en effet déjà de nombreux « helpdesks » spécialisés au sein de la Commission européenne.

2.2/ Les politiques internes doivent mieux intégrer la mondialisation

2.2.1/ Les lacunes de la surveillance favorisent la concurrence déloyale

2.2.1.1/ L'asymétrie des pratiques normatives de l'Europe et de ses concurrents

► Une multiplication de barrières commerciales dans les pays tiers

La nouvelle mondialisation ne conduit pas à la suppression des barrières non tarifaires. Ainsi que le souligne l'OMC, la crise a plutôt suscité de nouvelles réactions protectionnistes et un regain d'inventivité dans les obstacles techniques aux échanges.

La Commission européenne évalue chaque année l'évolution des mesures commerciales potentiellement restrictives mises en place par des pays tiers. Dans son **cinquième rapport** sur les mesures commerciales potentiellement restrictives adoptées par les principaux partenaires commerciaux de l'Union européenne entre octobre 2008 et octobre 2009, la Commission européenne **recense plus de 220 mesures susceptibles de restreindre les échanges commerciaux**. Au nombre de celles-ci figurent des barrières commerciales classiques, telles que les interdictions d'importation ou encore l'augmentation des droits de douane, et des mesures plus sophistiquées incitant notamment à acheter des produits nationaux. Ce rapport s'inscrit dans le contexte du sommet de Washington de novembre 2008 au cours duquel les pays membres du G20 se sont engagés à ne pas introduire de nouveaux obstacles au commerce qui seraient contraires aux règles de l'OMC.

Dans un rapport précédent, la Commission européenne mentionnait des exemples de pratiques anti-concurrentielles. Elles reposent notamment sur les normes et les procédures d'autorisation et de dédouanement.

En matière de normes, la République populaire de Chine est très créative et produit régulièrement de nouvelles réglementations. Ainsi de nouvelles normes de sécurité s'appliquent à une large gamme de produits informatiques. Mais elle n'est pas le seul Etat à développer ce type d'obstacle. Sur d'autres marchés extérieurs, les exportateurs européens d'équipements électriques et électroniques se heurtent également à des obstacles considérables en Corée et aux États-Unis, où les normes relatives aux produits ne correspondent pas toujours à celles qui sont appliquées à l'échelle internationale. Aux États-Unis, les normes et réglementations techniques sont différentes au niveau fédéral, au niveau régional et à celui des États, ce qui accentue encore la fragmentation du marché.

Le secteur automobile est également l'objet de nombreuses normes. Celles-ci peuvent porter sur tous les composants des véhicules, y compris les pneus. Le Brésil, l'Inde, la Chine, l'Indonésie, Taiwan et la Corée sont les pays les plus souvent cités par les industriels et la Commission européenne lorsqu'il s'agit de recenser les normes constitutives d'entraves à l'importation.

Les produits agroalimentaires sont confrontés à des mesures sanitaires et phytosanitaires exceptionnelles. En effet, nombreux sont les pays tiers, dont des marchés essentiels en Asie, en Europe de l'Est, dans la région de la Méditerranée, au Moyen-Orient et sur le continent américain, qui ont défini des normes allant au-delà des normes internationales, sans pour autant les justifier par des arguments scientifiques. De tels obstacles sont encore plus difficiles à éliminer dans le cas de pays qui ne sont généralement pas membres de l'OMC et ne sont dès lors pas tenus de respecter les règles multilatérales interdisant les mesures et pratiques discriminatoires qui ne reposent pas sur des éléments scientifiques. **Les normes privées** sont une autre source de difficultés et gagnent en importance en tant que frein aux échanges commerciaux dans le domaine des mesures sanitaires et phytosanitaires.

D'autres obstacles résultent de procédures administratives imposant des conditions d'accès au marché intérieur de certains pays. Ainsi en Asie et plus particulièrement en Chine, l'industrie chimique se heurte à de longues procédures d'enregistrement de certains produits avant autorisation de leur importation. La complexité des procédures de dédouanement ne facilite pas non plus ces importations. L'industrie pharmaceutique subit également des procédures d'enregistrement préalable aux importations notamment en Chine, en Corée, au Japon, à Taïwan et en Russie. Ces procédures imposent des normes, des régimes de licence, des garanties financières, des obligations pour les expérimentations etc.

S'agissant des dispositifs médicaux, le manque d'harmonisation avec les lignes directrices et pratiques internationales établies par la Global Harmonisation Task Force (groupe pour l'harmonisation mondiale) ou les pratiques réglementaires différentes dans des pays comme le Brésil, l'Inde, le Japon, la Chine, Taïwan et la Corée sont un frein considérable à la fluidité des échanges. Dans le cas spécifique des dispositifs médicaux, les retards dans l'enregistrement des produits posent également problème.

► **Le système chinois de certification des produits importés**

Plusieurs secteurs importants (en particulier les appareils électriques, l'électronique et les TIC, l'automobile, les machines et l'industrie du jouet) sont soumis **au système chinois de certification obligatoire. Cette procédure constitue un obstacle technique au commerce selon l'Union européenne. Elle fait l'objet de discussions dans le cadre des dialogues réguliers organisés entre les autorités européennes et chinoises.**

L'encadré ci-dessous précise le contenu de cette procédure de certification et les critiques de l'Union européenne notifiées à l'OMC.

Le système chinois de certification obligatoire des produits dit CCC (China Compulsory Certificate)

La certification obligatoire de la Chine (CCC en anglais) est un système obligatoire de certification qui s'applique à 159 catégories de produits. A titre d'exemple sont concernés les types de produits suivants : fils électriques et câbles, commutateurs pour circuits, installation de protection et dispositifs de connexion, équipement électrique de basse tension, moteurs à faible puissance, outils électriques; machines à souder, appareils électroménagers et appareils semblables, équipement audio et vidéo (à l'exclusion de l'équipement acoustique pour le service de radiodiffusion), équipement de technologie de

l'information; appareils électriques d'éclairage, équipement des terminaux de télécommunications, véhicules à moteur et pièces de sécurité, pneus de véhicules à moteur etc. La liste complète des produits soumis à cette réglementation figure sur le site www.cnca.gov.cn/. Ce site Web est géré par l'Administration de certification et d'accréditation de la Chine (CNCA), l'organisme gouvernemental chinois qui régit la procédure CCC.

Lorsque des sociétés exportent en Chine et que leurs produits relèvent du système de la CCC, ils doivent être certifiés en portant le label CCC. Ce label CCC a remplacé l'ancien label du certificat de conformité de l'équipement électrique (CCEE) (symbole de garantie de qualité pour les produits fabriqués en Chine) et le label du Bureau d'inspection des produits de Chine (CCIB) (symbole de garantie de qualité pour les produits importés). Le système de la CCC normalise les règlements techniques, les labels de certification et les barèmes des droits s'appliquant aux produits intérieurs et importés. Ces changements proviennent de l'engagement de la Chine à se conformer à l'Accord de l'Organisation mondiale du commerce sur les obstacles techniques au commerce.

La durée nécessaire pour obtenir cette certification varie. La norme de service de la CCC est de trois mois, mais le temps requis peut être beaucoup plus long selon la nature du produit et les tests requis. Il y a cinq étapes importantes dans le processus de demande du label CCC, ce qui explique les délais d'obtention.

De plus, la procédure est à la charge des entreprises. Les demandeurs doivent payer les droits suivants : frais d'ouverture de dossier, test du produit, inspections initiales de l'usine, inspections de suivi et coûts du label. Une fois que la demande est approuvée, le certificat CCC est valable pour cinq ans.

Face à cette situation, la Commission européenne a transmis en 2008 une communication au comité des obstacles techniques au commerce dans le cadre du mécanisme d'examen transitoire concernant la Chine. Cette communication (cf texte ci-dessous) précise les inquiétudes européennes.

« La communication ci-après, datée du 5 novembre 2008, est distribuée à la demande de la délégation des Communautés européennes.

Le 24 juin 2008, la Chine a notifié au *Comité un Projet de modification de la réglementation sur la certification obligatoire des produits (G/TBT/N/CHN/399)*. Les CE se félicitent de cette notification à titre de première étape d'un processus prévoyant un examen du système CCC portant davantage sur le fond.

Les CE se réfèrent aux observations détaillées faites sur la notification et aimeraient recevoir de plus amples précisions dans le cadre du présent examen transitoire, s'agissant notamment des produits sur lesquels portent les règlements proposés, et des critères régissant le choix du module d'évaluation de la conformité applicable dans les règlements d'application que l'Administration nationale de la certification et de l'accréditation (CNCA) devra adopter pour chaque catégorie de produits.

Comme mentionné à l'occasion d'examens transitoires précédents, le système CCC est l'un des principaux obstacles que les entreprises étrangères rencontrent à l'heure actuelle dans leurs échanges avec la Chine, étant donné la complexité, la durée et les coûts de la procédure. Plus particulièrement pour les petites et moyennes entreprises, la charge est extrêmement lourde et, dans certains cas, tout simplement impossible à assumer.

Les CE estiment que les prescriptions du système CCC, tel qu'il est conçu actuellement, ne sont pas toujours à la mesure du niveau de risque que présentent les produits, ce qui signifie, de l'avis des CE, que le système CCC est plus restrictif pour le commerce qu'il n'est nécessaire pour réaliser les objectifs légitimes de la Chine.

De plus, on craint de plus en plus de voir le système CCC s'appliquer progressivement à un nombre croissant de produits et de phénomènes. En effet, depuis l'introduction de la marque CCC en 2003, de nouvelles catégories de produits ont été ajoutées presque tous les ans, et des plans ont été annoncés qui visent à commencer à appliquer les procédures CCC en liaison avec la législation chinoise sur la restriction des matières dangereuses et, plus récemment encore, avec les normes de sécurité de l'information (voir la section III ci-dessous).

Les CE encouragent donc vivement la Chine à procéder à un examen structurel du système CCC dans le cadre de la mise en œuvre de la réglementation-cadre sur la certification obligatoire des produits. Plus spécifiquement, les CE invitent la Chine à appliquer systématiquement une approche de l'évaluation

de la conformité basée sur le risque **en vue de faire baisser le nombre de produits relevant du système CCC** et de garantir que les prescriptions en matière d'évaluation de la conformité (celles en particulier ayant trait aux inspections d'usine et aux essais et à la certification) soient modulées en fonction du niveau de risque que posent les produits faisant l'objet de la réglementation ».

Source : OMC et CNCA (Administration chinoise)

Le système chinois de certification obligatoire est l'un des multiples sujets régulièrement abordé lors des dialogues économiques entre l'Union européenne et la Chine. Il l'a été les 20 et 21 décembre 2010 à Pékin. Mais la situation ne semble pas évoluer.

2.2.1.2/ Une exemplarité normative source de charges pour les entreprises

► **Une inflation normative européenne source de charges pour les entreprises**

Contrairement à une idée largement répandue, l'affirmation selon laquelle « 80% des lois françaises sont d'origine communautaire » est fausse. Ce chiffre a été mentionné à plusieurs reprises par Jacques DELORS lorsqu'il était président de la Commission européenne. Mais il évoquait une perspective, un pronostic et non un constat. Approfondissant les travaux de Jean MAIA, Maître des Requêtes au Conseil d'Etat, et d'Yves BERTONCINI, Administrateur de la Commission européenne, sur cette question, l'étude de Matthias FEKL et Thomas PLATT de janvier 2010²⁸ confirme les résultats des analyses étrangères sur ce thème et permet de mettre fin à cette légende.

Cette étude aboutit en effet aux conclusions suivantes :

- « Environ 25% des dispositions législatives adoptées par le Parlement français comportent un ou plusieurs articles transposant des dispositions d'origine communautaire.
- Moins de 10% des lois comportaient une part significative de mesures de transposition du droit communautaire.
- Moins de 10% du total des articles législatifs adoptés par le Parlement français ont vocation à transposer des dispositions communautaires ».

Mais ces travaux soulignent également que dans des domaines importants pour le monde industriel, tels que l'environnement, les transports ou l'économie, ces chiffres moyens sont largement dépassés sans atteindre celui mentionné par Jacques DELORS.

Cette législation européenne constitue souvent une charge administrative pour les entreprises et en particulier celles du secteur industriel. L'Union européenne a pris en compte cette approche et s'est fixé aujourd'hui un objectif de simplification de la réglementation. Mais elle l'a fait relativement tardivement par rapport à quelques Etats (Pays-Bas, Suède, Danemark, Royaume-Uni) qui, dès les années 1980, ont promu des

²⁸ Cf « Normes européennes, la loi française : le mythe des 80% » (2010, Notes de la fondation Terra nova).

politiques règlementaires fondées sur la simplification, la consultation des parties intéressées et les études d'impact.

► Les tentatives d'allègement des charges administratives

Après une tentative avortée en 1992, les initiatives européennes en faveur de la simplification règlementaire se sont développées à partir de 2001. Reprenant les conclusions du groupe de travail présidé par Dieudonné MANDELKERN, le plan d'action « Simplifier et améliorer l'environnement règlementaire » du 6 juin 2002 propose d'appliquer quelques grands principes : plus grande adaptation aux réalités techniques et locales ; plus grande facilité d'application ; meilleure lisibilité ; amélioration des procédures législatives et des pratiques institutionnelles, gains de temps et réduction de coût pour les entreprises comme pour les administrations. Parallèlement à ce plan, les études d'impact préalables à toute proposition législatives se sont généralisées. Ces études incluent une phase de consultation des parties d'une durée de huit semaines et qui se fait généralement en ligne.

Cette politique a connu un nouvel élan en 2005 sous l'impulsion du nouveau commissaire à l'industrie, M. VERHEUGEN. Baptisée « Mieux légiférer », elle s'est fixée comme objectif une réduction de 25% de la charge administrative imposée aux entreprises notamment industrielles.

Pour concrétiser cette nouvelle ambition, un groupe de travail de haut niveau a été mis en place sous la présidence d'Edmund STOIBER, ex-ministre-président de la Bavière. Il s'est efforcé d'évaluer la charge administrative produite par la réglementation dans 13 domaines prioritaires. Les premières conclusions de ce groupe, dont le mandat a été prolongée jusqu'en décembre 2012, vont dans le sens des constats des entreprises et en particulier des industries. Elles estiment en effet qu'une « baisse de 25% de la charge administrative déboucherait à terme sur une augmentation de 1,6% du PIB de l'Union européenne²⁹ » et « **des économies annuelles de l'ordre de 38 milliards d'euros pour les entreprises européennes sur une charge totale estimée à 124 milliards d'euros, soit une réduction de 38%** ».

La politique en faveur du « mieux légiférer » a connu des traductions concrètes. Des analyses d'impact accompagnent désormais toutes les initiatives législatives ayant des incidences majeures et un **comité d'analyse d'impact indépendant** en contrôle la qualité. À la fin du mois d'août 2010, la Commission avait réalisé 520 analyses d'impact. La Commission a élargi les possibilités offertes aux parties prenantes de contribuer au processus d'élaboration des politiques, notamment en mettant à la disposition du public des feuilles de route donnant des informations sur la politique prévue et les travaux de consultation envisagés pour toutes les initiatives majeures de la Commission. Un programme de simplification actuellement en cours apporte des avantages substantiels aux citoyens et aux entreprises.

Fin 2010, environ 200 propositions de simplification avaient été adoptées. Le programme d'action pour la réduction des charges administratives est donc en voie de dépasser l'objectif fixé de réduction de 25 % des charges administratives avant la fin 2012. Si elles sont adoptées, les propositions de la Commission pourraient générer des économies annuelles de l'ordre de 38 milliards d'euros pour les entreprises européennes, tout en réduisant la charge administrative de 31 %.

²⁹ Source : « La mesure des coûts administratifs et la réduction des charges administratives dans l'Union européenne » (Com 2006-691 final du 14 novembre 2006).

► L'exemple de l'impact de la réglementation « Reach »

Malgré ces efforts, l'impact des réglementations communautaires sur les charges des industries continue à faire l'objet de critiques. Cela a notamment été le cas lors des négociations sur la réglementation « Reach ». Mais les critiques à l'égard de ce texte ont parfois été fondées sur des arguments tellement alarmistes que cela a atténué leur crédibilité. C'est ainsi qu'une étude réalisée par Ralf BARON et Andreas FERDINAND de la société Arthur D. Little, à la demande de la commission de l'Industrie du Parlement européen, sur l'impact de la proposition REACH et ses effets sur la compétitivité de l'industrie chimique européenne concluait à « une perte de 2,9 % du PNB total et de 24,7 % de la production concernée ».

L'élaboration et la négociation de cette réglementation a donné lieu à des affrontements entre groupes d'influence opposant notamment les organisations environnementales d'une part, et le Conseil européen des fédérations de l'industrie chimique appuyé par les géants du secteur tels que BASF et l'industrie chimique américaine d'autre part. Il en résultera un texte dont l'ambition initiale a été revue à la baisse (cf encadré ci-dessous). Cette réglementation (cf encadré ci-dessous) demeure néanmoins une source importante de surcoût pour des entreprises européennes. **Pour EADS par exemple, le surcoût annuel pour les peintures d'avions s'élève à 80 millions d'euros³⁰.**

L'exemple de la réglementation « Reach »

Après plusieurs années de discussion, la Commission européenne a publié en octobre 2003 une proposition de législation dénommée REACH (acronyme anglais signifiant « enregistrement, évaluation et autorisation des substances chimiques »). Entré en vigueur en juin 2007, le règlement européen REACH fixe les dispositions applicables pour la fabrication, l'importation, la mise sur le marché et l'utilisation de plus de 100 000 substances chimiques. Il a pour objectif d'offrir une meilleure protection de la santé humaine et de l'environnement, tout en améliorant la compétitivité de l'industrie chimique européenne.

L'Union européenne (UE) a mis en place le système REACH, un système intégré d'enregistrement, d'évaluation, d'autorisation et de restrictions des substances chimiques et institue une agence européenne des produits chimiques. REACH oblige les entreprises qui fabriquent et importent des substances chimiques à évaluer les risques résultant de leur utilisation et à prendre les mesures nécessaires pour gérer tout risque identifié. La charge de la preuve de la sécurité des substances chimiques fabriquées ou commercialisées appartient à l'industrie.

Le règlement vise à assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine et de l'environnement, ainsi qu'à renforcer la compétitivité du secteur des substances chimiques et l'innovation.

L'enregistrement constitue l'élément fondamental du système REACH. Les substances chimiques fabriquées ou importées dans des quantités d'une tonne ou plus par an doivent être obligatoirement enregistrées dans une base de données centrale gérée par l'Agence européenne des produits chimiques. Faute d'enregistrement, la substance ne peut être ni fabriquée ni mise sur le marché européen.

L'obligation d'enregistrement s'applique à partir du 1er juin 2008, mais un régime transitoire allant jusqu'au 1er juin 2018 dans certains cas est mis en place pour certaines substances qui doivent faire l'objet d'un pré-enregistrement.

L'enregistrement exige de l'industrie (fabricants et importateurs) de fournir des informations relatives aux propriétés, aux utilisations et aux précautions d'emploi des substances chimiques (dossier technique). Les données requises sont proportionnées aux volumes de production et aux risques présentés par la substance (par exemple des tests poussés de toxicité concernant les substances fabriquées ou importées pour plus de 1000 tonnes). Par ailleurs, **une demande d'enregistrement portant sur une substance importée ou fabriquée** pour 10 tonnes ou plus par an doit détailler les risques liés à cette

³⁰Source : entretien des auteurs avec le Président Louis GALLOIS.

substance de même que les différents scénarios d'exposition possibles et les mesures de gestion de ces risques (rapport sur la sécurité chimique).

Un enregistrement plus léger s'applique aux intermédiaires isolés restant sur le site, dès lors qu'ils sont fabriqués dans des conditions strictement contrôlées, et aux intermédiaires isolés qui sont transportés et utilisés sous contrôle strict dans des quantités inférieures à 1000 tonnes. Dans ces cas, seules la classification, les mesures de gestion des risques et les informations déjà disponibles concernant les propriétés sont requises. Si le transport s'effectue sur plus de 1000 tonnes de cette substance, de plus amples informations sont requises.

De même, un régime spécial s'applique à l'enregistrement des substances présentes dans les articles: compte tenu des millions de ces articles qui sont mis sur le marché dans l'UE ainsi que du risque potentiel que certains de ces articles représentent pour la santé humaine et l'environnement, certaines substances intégrées dans les articles doivent être enregistrées. Cet enregistrement est obligatoire lorsque la substance en cause est normalement dégagée lors de l'utilisation de l'article et est présente dans ces articles à raison de plus d'une tonne par producteur ou importateur par an. Pour les substances qui ne sont pas normalement dégagées mais qui présentent une dangerosité particulière et qui sont contenues dans une concentration minimale de 0,1% et mises sur le marché à raison de plus d'une tonne par producteur ou importateur par an, cette obligation prend la forme d'une simple notification, sur la base de laquelle l'Agence européenne des produits chimiques peut demander un enregistrement.

L'Agence européenne des produits chimiques est chargée de gérer la base de données, de recevoir les dossiers d'enregistrement, ainsi que d'élaborer des guides techniques destinés à assister les fabricants et les importateurs, ainsi que les autorités compétentes, dans la mise en œuvre de ces dispositions. Durant les 11 premières années d'application du système REACH, l'enregistrement devrait porter sur près de 30 000 substances déjà commercialisées. Il est par ailleurs prévu que 80% environ de toutes les substances enregistrées ne nécessiteront aucune action plus poussée

Source : Commission européenne

L'Union européenne continue à faire de la simplification de la réglementation une priorité. Sa communication de 8 octobre 2010 sur « une réglementation intelligente au sein de l'Union européenne » contient de nouvelles propositions telles que l'allongement de la période de consultation des parties. **Mais étrangement le « mieux légiférer » ne s'est jamais fixé pour objectif de vérifier l'application uniforme de la réglementation normative communautaire sur l'ensemble du marché intérieur.**

2.2.1.3/ Une concurrence déloyale des produits importés non-conformes

► **Une surveillance privilégiant la défense du consommateur**

Le surcroît de charges résultant de la réglementation produite par l'Union européenne serait mieux accepté par les industriels européens si les fabricants étrangers exportant en Europe le subissaient également pleinement. Or les défaillances de la surveillance du marché permettent l'importation de produits non conformes aux normes européennes qui font subir une concurrence déloyale aux biens fabriqués dans les pays membres de l'Union européenne.

L'organisation actuelle de la surveillance du marché privilégie la défense des consommateurs et se concentre sur les risques graves en matière de sécurité. Deux systèmes d'alerte se complètent : le système d'alerte rapide pour les denrées alimentaires et les aliments pour animaux, un système pour les produits médicaux et **le système d'alerte rapide RAPEX pour les produits dangereux non alimentaires.**

Mis en place en 2001 et géré par la direction générale de la Commission européenne en charge de la santé et des consommateurs, le RAPEX a été réformé en 2009, ses nouvelles lignes directrices étant applicables depuis le 1^{er} janvier 2010. Son champ d'application a été élargi aux produits à usage professionnel et aux produits présentant un risque grave pour l'intérêt général autre que la santé et la sécurité des consommateurs (exemple : risques pour l'environnement par exemple) et la procédure de notification a été améliorée.

L'activité du RAPEX se développe. Le nombre de notifications effectuées par les administrations nationales portant sur des produits à risques a progressé de 13% en 2010. Les 2/3 des notifications effectuées concernent trois catégories de produits : vêtements (32%), jouets (25%) et véhicules à moteurs (9%). Reflet de l'origine de nos importations, 58% des notifications s'appliquent à des produits en provenance de Chine³¹. Etrangement, **la France ne fait pas partie des pays les plus actifs en termes de notification. Au cours des trois dernières années, six pays sont à l'origine de plus de 60 % des notifications : Allemagne, Espagne, Hongrie, Bulgarie, Grèce, Slovaquie. La France, notifie environ deux fois moins de cas que l'Allemagne ou l'Espagne.**

Les enquêtes sur des échantillons limités réalisées dans le cadre du RAPEX mettent en évidence la présence de nombreux produits non conformes sur les marchés européens. Onze pays ont par exemple participé à des contrôles par sondage sur les casques utilisés par les personnes pratiquant le ski alpin, le snowboard, le cyclisme, le skateboard, le patin en ligne et l'équitation, et par les enfants. Sur les 367 casques contrôlés, 63 % ne respectaient pas les exigences relatives à l'étiquetage, aux avertissements ou au mode d'emploi. Sur les 40 casques sélectionnés pour faire l'objet de tests supplémentaires, 18 n'étaient pas conformes aux normes minimales de sécurité.

➤ **Des exemples de concurrence déloyale de la part de produits non conformes**

La réglementation européenne sur la sécurité des produits privilégie aujourd'hui la «sécurité à la source». Les entreprises produisant en Europe doivent identifier les risques pour la sécurité dès le stade de la conception, vérifier les produits avant qu'ils ne quittent l'usine et signaler les problèmes éventuels. Les contraintes ont donc augmenté pour les industries européennes qui soulignent le développement parallèle de produits importés non conformes favorisé par les lacunes de la surveillance du marché.

Faute d'une véritable association des administrations douanières à son élaboration, le règlement REACH, qui s'applique sous conditions à des produits importés, est difficilement contrôlable. Les industriels européens de la chimie subissent donc un double effet négatif : un surcoût de production en Europe et une concurrence déloyale de la part d'entreprises de pays tiers.

Le secteur des pneumatiques est un autre exemple de ce type de concurrence déloyale. Il fait l'objet de normes européennes sources de surcoût de production pour l'industrie européenne. Il est donc essentiel que la conformité à ces normes des produits importés mis en vente sur le marché intérieur soit vérifiée afin d'éviter une concurrence déloyale au détriment des fabricants européens. L'industrie européenne du pneumatique a donc initié un programme test de vérification de la conformité des produits mis en vente à

³¹ Source : Les statistiques sur le RAPEX sont issues du rapport annuel « Préserver la sécurité du consommateur européen ».

l'interdiction de certaines substances (les huiles aromatiques). **Ce test révèle que 11% des pneus testés ne sont pas conformes à cette norme.**

Autre exemple de concurrence déloyale sur le marché intérieur, les briquets de poche fabriqués en Europe sont confrontés à des produits non conformes aux normes européennes. Principale victime de cette situation (cf encadré ci-dessous), le groupe BIC a perdu en Europe 25% de ses ventes en volume depuis 2001, alors qu'il a investi, dans sa principale usine de briquets située en Bretagne à Redon, près de 40 millions d'euros pour respecter les normes protectrices des consommateurs et des enfants. 40% de la production mondiale des briquets BIC est réalisée dans cette usine française qui emploie 300 personnes et qui a pu se maintenir jusqu'à présent grâce aux exportations hors d'Europe. Le groupe BIC est le seul acteur de ce marché à ne pas avoir délocalisé sa production européenne de briquets de poche.

L'exemple de la concurrence déloyale des briquets non conformes aux normes européennes et internationales

1/ Les normes de sécurité applicables aux briquets

Les briquets sont constitués de gaz pressurisé dans un réservoir avec un système d'allumage. Un briquet mal conçu ou mal produit peut présenter un risque grave pour son utilisateur. Il peut par exemple produire une flamme torche et brûler le visage, les yeux ou les cheveux de son utilisateur, ne pas s'éteindre rapidement ou même exploser quand il tombe. C'est la raison pour laquelle des normes de sécurité sont imposées aux briquets de poche. Il s'agit de la norme internationale ISO 9994 mise en place 1989 et de la norme Sécurité Enfants EN 13869 créée en 2002.

- La norme internationale ISO 9994: prévoit les règles de sécurité de base des briquets de poche. Exemple : un briquet doit résister à 3 chutes successives de 1,5 mètre. Risque couvert : explosion du briquet. Cette norme a été publiée aux journaux officiels européen et français.
- La norme EN 13869: s'ajoute à la norme ISO 9994 et prévoit les exigences des systèmes de sécurité enfants sur les briquets.

Aux USA a été mis en évidence un lien direct entre les non-conformités des briquets à la norme ISO 9994 et la gravité des accidents. La DG SANCO indiquait dans un rapport jusqu'à 40 morts et 1900 blessés par an dans l'Europe des 25.

La Décision de la Commission Européenne 2006/502/CE du 11 mai 2006 dispose que tous les briquets de poche (hormis les briquets dits de luxe ou semi-luxe) doivent être munis d'un mécanisme de sécurité enfants. Cette Décision fait référence à la norme Sécurité Enfants EN 13869, laquelle exige également la conformité à la norme « générale » ISO 9994.

Ainsi, selon la Commission Européenne : « All lighters that are placed on the EU market have to comply with the requirements of ISO 9994 regarding general safety »³². En France, deux décrets des 8 septembre 2006 et 14 septembre 2007 ont transposé la décision européenne.

2/ Des importations massives de briquets non conformes aux normes

Depuis 2008, la Chine milite dans le cadre de l'OMC pour que soit seule retenue internationalement la norme ISO 9994. Elle prétend en effet que la norme Sécurité Enfant constitue une barrière technique à l'entrée sur les marchés. Elle demande également que les laboratoires chinois puissent délivrer des certificats de conformité.

Cette position de la Chine explique la non-conformité aux normes européennes des briquets

³² Lignes Directrices de la Commission Européenne pour l'application de la Décision de la Commission du 11 mai 2006 (2006/502/CE). http://ec.europa.eu/consumers/cons_safe/prod_safe/gpsd/lighters/guidelines.pdf.

qu'elle produit massivement. **De multiples tests effectués par des laboratoires indépendants, y compris sous l'égide de la Commission européenne (Prosafe) concluent que 76% des modèles importés au sein de l'Union européenne sont non conformes à la norme ISO 9994.**

Ces modèles non conformes gagnent du terrain en Europe, contrairement à ce qui se produit aux Etats-Unis où les règles sont imposées.

La norme ISO 9994 qui existe depuis 1989 n'a en effet jamais été respectée par de très nombreux modèles de briquets importés.

Quelques Etats européens ont rapidement pris des mesures de retrait de modèles de briquets non conformes aux exigences essentielles de la norme ISO 9994. Par exemple, la Grèce, l'Espagne et la Pologne ont procédé chacun à plusieurs notifications sur le système RAPEX dès 2008. En revanche, d'autres pays sont beaucoup moins actifs, au détriment de la santé des consommateurs mais aussi d'une industrie française et européenne respectueuse des règles.

L'inaction des autorités dans plusieurs Etats membres produit des effets inverses des intentions affichées. En sacrifiant la loyauté de la concurrence au détriment des entreprises qui respectent les règles tout en investissant en France et en Europe plutôt que délocaliser leurs productions, elle favorise les produits dangereux pour le consommateur européen.

Source : Société BIC (2011)

➤ Les limites du marquage CE

Ces multiples problèmes consacrent l'échec du marquage CE. Le marquage « CE » (Conformité européenne) matérialise la conformité d'un produit aux exigences communautaires incombant au fabricant du produit. Il indique que le produit est conforme à toutes les dispositions communautaires prévoyant son apposition. Ce marquage a été imposé par la décision 93/465/CEE abrogée par la décision n° 768/2008/CE relative à un cadre commun pour la commercialisation des produits. Les dispositions relatives au marquage CE figurent désormais dans le règlement n° 765/2008.

Mais le marquage « CE » **n'est ni une marque de certification ni une indication de l'origine géographique du produit.** Le marquage CE n'implique donc pas que le produit ait été fabriqué dans l'Union européenne. Symbolisé par un logo, il est obligatoire pour tous les produits couverts par une ou plusieurs directives européennes qui le prévoient explicitement, y compris les produits importés.

Les États membres ne peuvent restreindre la mise sur le marché et la mise en service des produits marqués « CE », sauf en cas de preuves de non-conformité du produit.

Ce dispositif qui semble contraignant et protecteur est en réalité fondé sur de simples déclarations particulièrement difficiles à contrôler. Nombreux sont les produits qui affichent la marque CE sans être conformes aux normes européennes qui les concernent. Les contrôles sur les jouets en période de Noël révèlent l'ampleur de ces fraudes. Cette procédure est donc beaucoup moins protectrice pour les consommateurs que celles qui sont en vigueur en Chine ou aux Etats-Unis.

Le marquage CE

1/ Champ d'application du marquage

La décision communautaire fixe le régime d'apposition du marquage « CE » en ce qui concerne la conception, la fabrication, la mise sur le marché, la mise en service d'un produit.

Le marquage « CE » peut être repris dans la législation communautaire en tant que marquage de conformité si :

- une directive obéit aux principes de la nouvelle approche et de l'approche globale ;
- la méthode d'harmonisation totale est utilisée ;
- la directive contient des procédures d'évaluation de la conformité aux termes de la présente décision.

2/ Déclaration de conformité

Des directives peuvent exclure l'apposition du marquage « CE » sur certains produits. Ces produits peuvent circuler librement sur le marché européen s'ils sont accompagnés, par exemple, d'une déclaration ou d'un certificat de conformité.

3/ Responsabilité des fabricants

Le marquage « CE » doit être apposé par le fabricant ou par son mandataire établi dans la Communauté. Le fabricant porte l'ultime responsabilité de la conformité du produit.

L'évaluation de la conformité se rapporte à la phase de conception et à la phase de production du produit. Un organisme notifié peut intervenir lors de ces deux phases en fonction des procédures d'évaluation de la conformité. Lorsqu'un organisme notifié intervient dans la phase de contrôle de la production, le marquage est suivi du numéro d'identification de l'organisme.

Si un produit entre dans le champ d'application d'une directive qui prévoit un marquage « CE », celui-ci doit être apposé :

- sur tous les nouveaux produits, qu'ils soient fabriqués dans les États membres ou dans les pays tiers ;
- sur les produits usagés et d'occasion importés de pays tiers.

4/ Modules d'évaluation

La décision prévoit huit procédures d'évaluation (des « modules »), qui s'appliquent aux phases de conception et de production:

- le contrôle interne de la fabrication (module A) ;
- l'examen "CE" de type (module B) ;
- la conformité avec le type (module C) ;
- l'assurance qualité production (module D) ;
- l'assurance qualité produits (module E) ;
- la vérification sur produits (module F) ;
- la vérification à l'unité (module G) ;
- l'assurance qualité complète (module H).

5/ Les informations dans la déclaration de conformité contenues sont généralement

- la date ;
- le nom et l'adresse du fabricant ou du mandataire ;
- une description du produit et des documents sur la conformité ;

- la référence aux normes harmonisées ou autres spécifications techniques utilisées ;
- l'identification du signataire.

Source : Commission européenne

Proposition n°8

Entreprendre une action d'influence pour convaincre la Commission européenne et nos partenaires de réformer le marquage CE dans le sens d'une amélioration de la protection des consommateurs en mettant en place une procédure spécifique de contrôle de la conformité des produits importés. En effet, le marquage CE est une simple auto-déclaration de conformité à des normes techniques qui prête à confusion et est souvent perçue comme un signe d'origine ou de qualité. Cette réforme avait été envisagée lors de la révision de 2008 du paquet réglementaire sur la libre circulation des marchandises.

2.2.1.4/ La nécessité de mesures d'amélioration de la surveillance du marché

Dans ce contexte la surveillance du marché intérieur doit être considérablement améliorée sur la base des deux propositions indiquées dans les encadrés ci-dessous.

L'approfondissement du marché intérieur n'a de sens que si l'Union se dote des moyens de contrôle d'une application uniforme des normes sur tout le territoire de l'Union européenne et à tous les produits qu'ils soient importés ou fabriqués en Europe.

Un marché intérieur au sein duquel les produits circulent librement est une zone à risques lorsque la lutte contre la concurrence déloyale de produits importés est insuffisamment organisée.

Elle doit prendre une double forme : le contrôle des produits importés aux frontières externes et le contrôle produits mis en vente à l'intérieur des frontières. Plusieurs types d'administrations, dont les douanes, sont donc concernées et devraient se coordonner.

Proposition n°9

Entreprendre une action d'influence pour convaincre la Commission européenne et nos partenaires d'introduire une « clause de surveillance du marché intérieur et une clause de sauvegarde » dans toute nouvelle législation imposant une nouvelle norme à tous les produits mis en vente sur le marché intérieur.

La clause de surveillance du marché intérieur doit en premier lieu prévoir les modalités de surveillance des produits importés et des tests sur les marchés tous les six mois au cours des deux premières années d'application pour évaluer les problèmes de concurrence déloyale lorsque par exemple les produits non conformes dépassent x% du total des produits testés. Sur le modèle du tableau de bord marché intérieur, un tableau de bord comparant les résultats de ces tests selon les pays pourrait être publié régulièrement.

En second lieu, une clause de sauvegarde du marché pourrait prévoir des dispositions exceptionnelles lorsque les produits non conformes dépassent un certain seuil selon les tests effectués. Bien évidemment, la mise en œuvre de ces clauses impliquera de surmonter quelques difficultés opérationnelles et nécessitera la réorientation de moyens existants. Ces obligations de contrôle devront être articulées avec la programmation imposée aux autorités nationales.

Enfin, une étude juridique devrait être réalisée par la Commission européenne pour évaluer les possibilités d'élaborer une législation européenne sur les sanctions, y compris pénales, à appliquer aux importateurs et distributeurs de produits non conformes à des normes européennes

Proposition n°10

Entreprendre une action d'influence pour convaincre la Commission européenne et nos partenaires de créer un office européen de surveillance du marché intérieur. Inspiré de l'Office de lutte anti-fraude (OLAF), mais aussi de l'observatoire européen de la contrefaçon, cet office pourrait intégrer les réseaux d'alertes existants ou a minima le RAPEX. Il s'assurerait du partage de l'information entre les autorités nationales, prendrait en charge les tests de présence de produits non conformes sur le marché ou les organiserait en liaison avec le réseau des administrations de surveillance.

Il pourrait ensuite recommander des contrôles ciblés soit à l'importation, soit sur le marché intérieur afin de mettre fin à la situation de concurrence déloyale constatée. Il assurerait également la liaison avec les entreprises lésées.

Cet office pourrait également préparer un rapport annuel sur la surveillance du marché intérieur destiné au Conseil européen.

Il innoverait par :

- son champ concernant la surveillance de l'ensemble des normes à la fois à l'importation et sur le marché ;
- son optique de défense à la fois des consommateurs et des entreprises ;
- son mode de saisine large par les acteurs économiques, les administrations et les consommateurs ;
- ses modes d'action.

2.2.2/ La politique de la concurrence est l'objet de critiques récurrentes

2.2.2.1/ Une politique de la concurrence parmi les plus exigeantes du monde

➤ Un des fondements du marché intérieur

La politique de la concurrence est l'un des piliers de la construction européenne. Elle a pour premier objet d'interdire les ententes et pratiques concertées ayant un effet anticoncurrentiel, ainsi que l'exploitation des abus de position dominante des entreprises. Son deuxième objet est de limiter les interventions de l'Etat en interdisant les aides publiques aux entreprises qui fausseraient le jeu de la concurrence. Mise en place par le traité de Rome, ses principes sont aujourd'hui définis dans les articles 101 à 109 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Elle a été complétée par un troisième volet prévu par le Règlement n°4064 du 21 décembre 1989 qui impose un contrôle préalable des concentrations de dimension européenne (par fusion ou acquisition) à la suite d'une jurisprudence de la Commission européenne. Ce troisième volet a été réformé en 2004.

Cette politique fait partie des compétences exclusives de l'Union européenne (cf article 3 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne). Cette compétence s'exerce lorsque le commerce intra-européen, défini de façon extensive par la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE), est affecté. Dans les autres cas, ce sont les règles nationales de concurrence qui s'appliquent.

A la différence de la plupart des autres politiques qui ne confèrent qu'un pouvoir d'initiative à la Commission européenne, la politique de la concurrence lui attribue un pouvoir décisionnel exercé par la direction générale de la concurrence. Elle dispose ainsi d'un pouvoir d'interdiction de certaines opérations et d'un pouvoir de sanction de certaines pratiques. Après habilitation du Conseil, la Commission peut également adopter des règles d'exemption des règles de concurrence applicables aux entreprises ainsi que des règlements d'exemption des règles en matière d'aides d'Etat. Cette faculté a été largement utilisée par la Commission depuis les années 1970 pour certaines catégories d'accords entre les entreprises ou pour certains types d'aides d'Etat. Elle s'applique également à certains territoires tels que les régions ultrapériphériques. **Depuis la réunification, les länders est-allemands bénéficient également d'un régime particulier. Les aides d'Etat accordés sur ces territoires sont compatibles de plein droit avec les dispositions du traité.** Mais cette dérogation pourrait être abrogée dans les cinq ans suivant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

Depuis 2003, un système de responsabilités partagées a été instauré en matière de politique européenne de la concurrence. La Commission européenne a la responsabilité principale de veiller à son bon fonctionnement : elle exerce les pouvoirs d'enquête, statue sur le comportement des entreprises et les sanctionne en cas d'infraction. Quant aux Etats membres, ils ont la responsabilité principale de l'application des règles communautaires de concurrence. En pratique, cette responsabilité incombe aux autorités nationales chargées de la concurrence et aux juridictions nationales lorsqu'elles sont amenées à régler un litige relatif à la concurrence.

La politique européenne de la concurrence est l'une des plus exigeantes du monde. Rares sont les pays qui disposent d'une législation aussi restrictive sur les aides d'Etat. En ce qui concerne la lutte contre les ententes et abus de positions dominantes, les sanctions financières sont de plus en plus élevées. Quant aux concentrations, les obligations imposées aux entreprises sont également strictes.

Cette politique est indissociable du développement du marché intérieur. Ses objectifs sont transparents. Chaque année la direction générale publie un plan de gestion prévisionnel qui précise ses objectifs stratégiques et son programme de travail.

Bien que faisant l'objet de nombreuses critiques, cette politique n'a pas été remise en cause par les Etats membres au cours du processus d'élaboration du projet de

constitution, puis du traité de Lisbonne. Elle est en effet indispensable à un bon fonctionnement du marché intérieur.

➤ Une politique mal comprise par les entreprises

Mais de nombreuses entreprises n'en perçoivent pas l'intérêt. Elles la considèrent comme un simple instrument de défense des consommateurs alors qu'elle préserve également les intérêts des industries et des services. Un comportement anticoncurrentiel a en effet autant d'effets négatifs sur les entreprises concurrentes de celle qui en est l'auteur que sur les consommateurs. C'est d'ailleurs souvent une entreprise qui dénonce ce type de pratiques auprès de la Commission européenne.

De nombreuses critiques transversales émanant de certaines entreprises ou cabinets d'avocats portent sur la procédure utilisée par la direction générale de la concurrence. Elle est perçue comme insuffisamment contradictoire, donnant trop de pouvoirs à la Commission européenne qui serait à la fois juge et partie. Ces critiques sont peu fondées. Elles ne sont d'ailleurs pas partagées par la plupart des experts du droit de la concurrence. La procédure est transparente et a de plus été améliorée. La direction générale de la concurrence y exerce le rôle d'une autorité administrative indépendante dont les décisions sont susceptibles d'appel devant les juridictions européennes. Des améliorations ont d'ailleurs été apportées aux procédures. Un poste d'économiste en chef, directement rattaché au directeur général, a été créé. Il fournit des avis économiques indépendants sur la politique de concurrence et sur certains cas particuliers. Deux postes de conseillers-auditeurs, indépendants de la direction générale de la concurrence et rattachés directement au Commissaire, ont été mis en place afin de veiller à la conformité des procédures ainsi qu'au respect des droits des parties. **En dépit de récents progrès, la complexité et la longueur des procédures peut compromettre la réalisation d'une opération dont l'intérêt peut avoir disparu au moment de l'octroi d'une autorisation tardive.**

De plus, **ces critiques sont vaines**, cette procédure n'ayant pas été remise en cause par le traité de Lisbonne qui résulte de plusieurs années de négociation entre les Etats membres.

2.2.2.2/ Des critiques souvent infondées à l'égard de la lutte contre les ententes

➤ Des critiques des entreprises sur l'instruction et sur l'ampleur des sanctions

D'autres critiques portent sur la politique européenne à l'égard des ententes et abus de position dominante. Les entreprises concernées par des procédures de ce type ne contestent généralement pas les faits. Mais deux aspects notamment sont parfois critiqués.

Il s'agit en premier lieu de la procédure d'instruction en général et de la **procédure de clémence** en particulier. Cette procédure permet à une entreprise participant à une entente de la dénoncer auprès des autorités européennes en s'exonérant ainsi de toute sanction. Elle est contestée par certaines entreprises coupables de ce type de pratique anticoncurrentielle.

En second lieu, **le mode de calcul et le niveau des amendes** est également un sujet de critique, notamment de la part d'entreprises de taille intermédiaire qui jugent que les montants sont disproportionnés au regard de l'infraction.

➤ **Des réponses de la Commission européenne relativisant les difficultés**

Mais il est aisé à la Commission européenne d'apporter des réponses argumentées à ces critiques. Il n'est donc pas souhaitable qu'un Etat soutienne les entreprises qui les formulent et ont commis une infraction patente aux effets négatifs sur l'économie européenne.

La lutte contre les cartels a d'ailleurs été durcie par la Commission tant les enjeux sont essentiels. La direction générale de la concurrence considère en effet **« qu'ils constituent un véritable impôt privé sur les consommateurs et sur l'industrie européenne »**³³. Les ententes peuvent conduire en à un renchérissement des prix au détriment des consommateurs. Elles ont pour objectif en effet de partager un marché entre les entreprises qui participent au cartel et d'évincer en conséquence des concurrents. La direction générale de la concurrence a par exemple identifié de telles pratiques dans les secteurs de haute technologie. Les ententes conduisent alors à entraver le développement de concurrents innovants. **Ainsi que le souligne la Commission européenne, une entente pénalise souvent d'autres entreprises, soit parce qu'elles sont des concurrents du cartel, soit parce qu'elles sont des acheteurs des produits qui ont fait l'objet de l'entente.** Certaines entreprises n'hésitent d'ailleurs pas à évoquer leurs soupçons de constitution d'une entente entre des concurrents.

La lutte anti cartels est d'ailleurs développée par tous les grands pays industriels. Depuis 1999, une coopération multilatérale informelle s'est mise en place entre les autorités de concurrence dans le cadre du « Cartel Workshop ». Ce renforcement de cette lutte contre les ententes se traduit dans le nombre et le montant des amendes imposées par la Commission européenne.

En 2008, 34 entreprises ont été sanctionnées dans 7 affaires pour un montant total de 2,27 milliards d'euros. En 2009, la Commission européenne a adopté 6 décisions relatives à des ententes imposant à 43 entreprises des amendes pour un montant total de 1,62 milliards d'euros (cf par exemple : répartition du marché des tuyaux marins pour le transport du pétrole ou partage du marché des transformateurs de puissance entre producteurs européens et japonais ou encore répartition du marché des additifs pour plastiques entre des entreprises américaines, suisse et issues de l'Union européenne)³⁴. **En 2008, la Commission européenne a imposé dans l'affaire dite du « verre plat » l'amende la plus élevée jamais fixée pour une entente, 1,38 Milliard d'euros. Elle concernait quatre fournisseurs de verre à l'industrie automobile, dont Saint-Gobain (896 millions d'euros). Au titre des abus de position dominante, la Commission européenne a infligé à INTEL le 11 mai 2009, l'amende la plus élevée de son histoire, 1,06 milliards d'euros.** INTEL se livrait à des pratiques visant à exclure ses concurrents du marché des puces informatiques appelées « processeurs x86 ».

Cette évolution à la hausse du montant des amendes n'est pas spécifique à l'Union européenne. **L'autorité française de la concurrence a également considérablement**

³³ Source : « Politique de concurrence et compétitivité, modèle de marché intérieur et dimension externe » d'Olivier GUERSENT dans « A la recherche de l'intérêt européen » dirigé par Philippe HERZOG (Le Manuscrit, 2008).

³⁴ Source : « Rapport 2009 de la direction générale de la concurrence ».

augmenté le montant de ses sanctions financières (plus de 500 millions d'euros pour une amende récente).

Le mode de calcul de ces amendes (et notamment celui de l'assiette de leur plafond) et donc le montant qui peut en résulter sont souvent critiqués par les entreprises condamnées. **Mais à ce jour, aucune entreprise sanctionnée n'a été dans l'impossibilité de payer l'amende qui lui a été infligée. En cas de difficultés, des délais de paiement, voire des remises pourraient être accordés. La Commission européenne souligne d'ailleurs que la persistance des cas d'ententes illicites justifie de renforcer l'effet dissuasif des amendes en augmentant leur montant. Ce dernier prend également en compte les gains réalisés au détriment des consommateurs et d'entreprises concurrentes. De plus, cette politique conduit également à sanctionner des entreprises de pays tiers, protégeant ainsi des entreprises européennes.**

Par ailleurs, les ententes et abus de position dominante ne donnent pas lieu à des sanctions pénales comme aux Etats-Unis. Or certains juristes considèrent que ces amendes pénales sont à la fois plus justes et plus dissuasives. Elles sanctionnent directement les dirigeants responsables de l'entente en excluant les actionnaires.

2.2.2.3/ Des débats sur la politique d'encadrement des concentrations

➤ **Une des politiques les plus contestées par le monde industriel**

La réglementation européenne sur les concentrations interdit les fusions ou acquisitions susceptibles de réduire fortement la concurrence. Elle s'applique à la plupart des opérations transfrontalières qui doivent faire l'objet d'une notification à la direction générale de la concurrence.

Cette obligation de notification et la procédure d'autorisation qui la suit sont souvent perçues par les entreprises comme un frein aux opérations d'acquisition ou de fusion. La réglementation sur les concentrations est au cœur du débat sur les « champions nationaux » ou « champions européens ».

Deux modèles économiques s'opposent. Pour certaines entreprises, le développement de champions nécessite une base arrière, à savoir un marché intérieur relativement imperméable aux importations, qui leur permette de se développer sur le marché mondial y compris grâce à un système de prix plus élevé sur le marché domestique. Ce modèle, avec des nuances bien évidemment, a été pratiqué par le Japon et dans une certaine mesure par les Etats-Unis.

Le second modèle, qui inspire les politiques actuelles de l'Union européenne, est fondé sur l'idée qu'abriter une entreprise de la concurrence sur son marché domestique et favoriser les pratiques anticoncurrentielles ne la rend pas plus compétitive à l'exportation. La Commission européenne et les Etats membres considèrent en effet qu'à l'exception des industries naissantes, l'attribution d'une rente sur le marché intérieur ne favorise pas la compétitivité externe mais la rémunération des investisseurs, parfois spéculatifs, qui financent de nombreuses entreprises européennes.

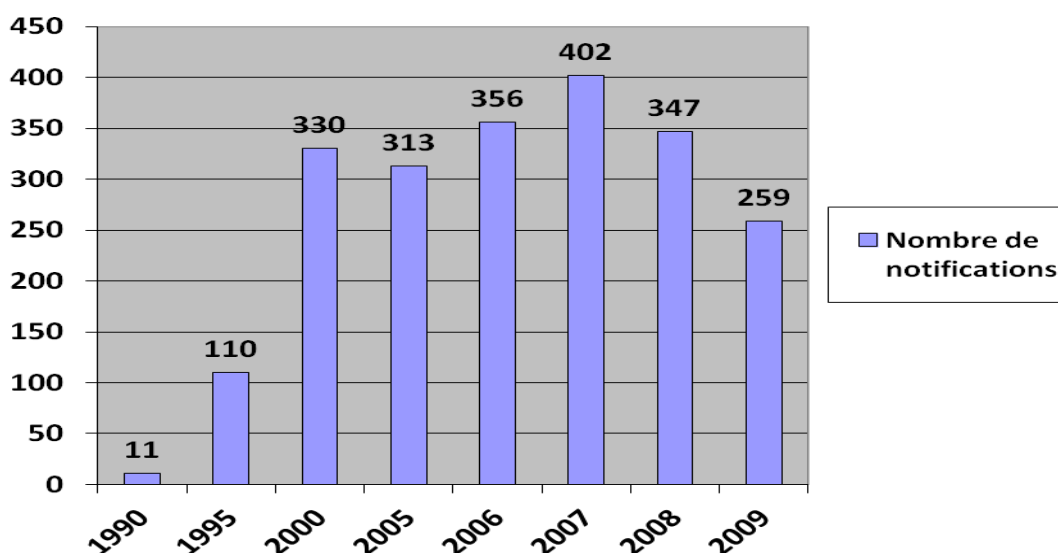
Cette opposition explique les réserves exprimées par des entreprises à l'égard de la politique européenne d'encadrement des concentrations. Elles reprochent à cette réglementation de freiner l'émergence de « champions nationaux » ou de « champions européens ». Mais ces expressions très françaises sont inappropriées car récusées par la plupart des autres Etats et en particulier l'Allemagne. L'expression de Nelly KROES, ancienne Commissaire en charge de la Concurrence de « **champions globaux basés en Europe** »³⁵ semble plus adaptée aux objectifs que l'Union européenne devrait se fixer.

➤ Des critiques à la portée limitée au regard du faible nombre d'interdictions

A l'examen des décisions de la Commission européenne, la portée de ce débat mérite d'être relativisée. Sur les plus de 2 000 projets notifiés depuis la création de la procédure (cf évolution du nombre de cas notifiés dans le graphique ci-dessous), moins de 1% ont fait l'objet d'interdictions. En 2009 par exemple, la Commission européenne a reçu 259 notifications d'opérations de fusion ou d'acquisition. 243 ont été approuvées sans réserve et 16 avec conditions. Aucune n'a été interdite.

Mais la politique d'exigence d'engagements pour autoriser une opération est souvent mal perçue par l'entreprise concernée. Elle conduit souvent à des cessions sur la base d'une analyse de la nouvelle position sur un marché pertinent qui suscitent des critiques. Les entreprises obligées de procéder à ces cessions ne comprennent pas que l'Union européenne s'efforce de supprimer les obstacles au marché intérieur et scinde ce dernier en segment de marché lorsqu'il s'agit d'analyser le positionnement d'une entreprise à l'issue d'une opération de concentration.

L'évolution du nombre de cas de concentrations notifiés à la Commission européenne

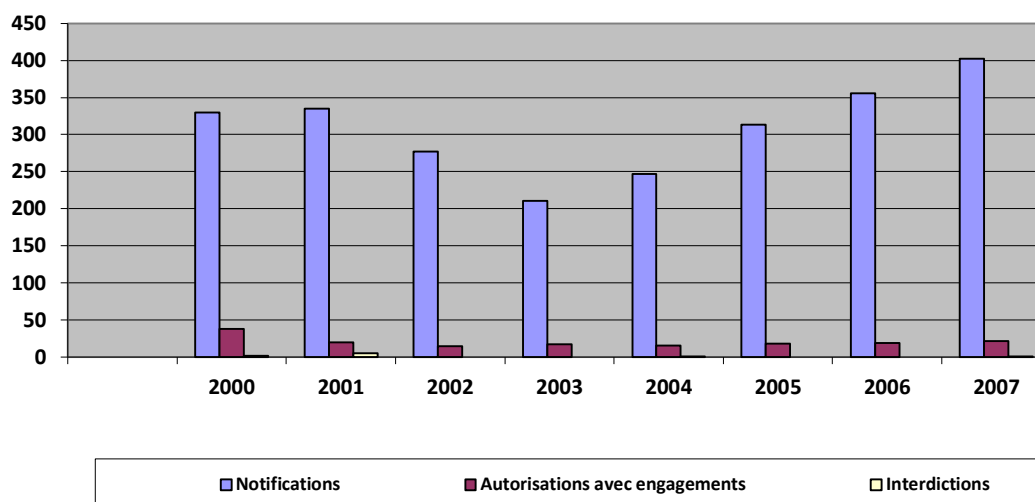


Source : graphique réalisé par les auteurs à partir de données de la direction générale de la concurrence de la Commission européenne.

³⁵ Source : Olivier GUERSENT dans l'article précédemment cité.

En revanche, au cours des 20 dernières années (1990/2007), la Commission a décidé de 20 interdictions seulement sur 1 865 notifications et essentiellement au cours des années 1990. Depuis 2002, deux décisions d'interdiction ont été adoptées. Mais certaines d'entre elles ont été largement médiatisées telle celle interdisant la fusion entre SCHNEIDER et LEGRAND qui a ensuite été annulée par la Cour de Justice des Communautés européennes.

L'évolution du nombre de cas notifiés de concentrations, des autorisations avec engagements et des interdictions



Source : graphique réalisé par les auteurs à partir de données de la Commission européenne.

Le règlement sur les concentrations autorise également la Commission à interdire aux Etats membres de prévenir ou de restreindre sans justification l'acquisition de sociétés nationales par des sociétés d'autres Etats membres. Mais cette faculté a été utilisée dans moins de 20 affaires. Le cadre procédural permet en effet « *un échange de vues en temps opportun avec les Etats membres, afin de distinguer les interventions à motivation protectionniste de la poursuite authentique d'intérêts publics légitimes autres que la concurrence* ».

➤ Des inquiétudes des entreprises sur les perspectives d'extension du contrôle

A l'inverse d'autres régimes de contrôle des concentrations au sein de l'Union européenne (par exemple en Allemagne et Autriche), les prises de participations minoritaires non contrôlantes ne sont pas soumises à notification préalable auprès de la Commission européenne. Cette situation évite les effets de seuil qui pénaliseraient les groupes européens. En effet, compte tenu de la taille de ces groupes, les seuils de chiffres d'affaires communautaires sont presque toujours atteints lors d'opérations d'acquisition, ce qui aurait pour effet de rendre automatiquement notifiables toutes les prises de participations minoritaires non contrôlantes, indépendamment de leurs effets potentiels sur le marché.

Dans un discours du 10 mars 2011, le Commissaire Almunia a évoqué la possibilité - en cours d'instruction par ses services - d'élargir le champ d'application du contrôle communautaire des concentrations aux prises de participations minoritaires (« *minority shareholdings* »)

Les entreprises craignent que cette extension se traduise par une insécurité juridique si elle conduisait la mise en place d'un critère qualitatif sujet à interprétation, comme la notion de « *competitively significant influence* » qui est appliquée en Allemagne pour des prises de participation minoritaires inférieures à 25%. Dans l'hypothèse où le critère retenu résulterait d'un seuil quantitatif, elles critiquent des formalités de notification et des coûts excessifs au regard des enjeux poursuivis.

En effet, la notion de « contrôle » est déjà définie dans la pratique administrative de la Commission européenne de manière suffisamment large pour couvrir de nombreuses situations, y compris des prises de participations minoritaires « contrôlantes ».

2.2.2.5/ Un besoin de flexibilité de la politique des aides d'Etat

► **Une réglementation extrêmement restrictive**

La réglementation des aides d'Etats est probablement le volet le plus original de la politique européenne de la concurrence. Son objectif est de limiter les financements publics aux entreprises qui pourraient fausser le jeu de la concurrence. Cette politique est indissociable de la mise en place du marché intérieur. Elle est avant tout destinée à éviter les distorsions de concurrence entre entreprises européennes qui résulteraient des pratiques des Etats en matière d'aides aux entreprises.

Elle ne s'applique pas aux entreprises de pays tiers qui exportent vers l'Union européenne et qui peuvent bénéficier de financements publics. Cette réglementation est la plus restrictive du monde aux dires des experts. Elle est donc en soi un facteur de concurrence déloyale dès lors que les autres pays ont des comportements plus laxistes. Une aide peut prendre différentes formes : une subvention, une bonification d'intérêts, un prêt et/ou sa garantie, un apport au capital d'une société ou encore une exonération fiscale.

Le principe de l'interdiction des aides d'Etat est énoncé par l'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne :

« Sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions ». L'expression « aide d'Etat » recouvre en fait les aides émanant de collectivités publiques. Pour être incompatible, l'aide ne doit pas avoir de caractère général mais bénéficier à une ou plusieurs entreprises en particulier.

► **Une multitude d'exception au principe d'interdiction**

Ce principe connaît de nombreuses exceptions. Elles relèvent de plusieurs catégories évoquées ci-dessous.

- **Selon le traité sont compatibles par nature avec le marché intérieur :**
 - les aides à caractère social octroyées aux consommateurs individuels, à condition qu'elles soient accordées sans discrimination liée à l'origine des produits ;
 - les aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires ;
 - les aides octroyées à l'économie de certaines régions de la république fédérale d'Allemagne affectées par la division de l'Allemagne, dans la mesure où elles sont nécessaires pour compenser les désavantages économiques causés par cette division.

- **L'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne indique également que d'autres aides peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur :**
 - les aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi ;
 - les aides destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun ou à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre ;
 - les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques ;
 - les aides destinées à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine ;
 - les autres catégories d'aides déterminées par décision du Conseil sur proposition de la Commission.

• En application de cette dernière disposition du traité, l'Union européenne a également adopté d'autres catégories d'exemptions. Le règlement général dit « d'exemption par catégorie » du 6 août 2008 mentionne ainsi 26 nouvelles catégories. Il s'agit notamment :

- des aides à la protection de l'environnement et des énergies renouvelables ;
 - des aides à la recherche et développement (R&D) et à l'innovation ;
 - des aides aux petites et moyennes entreprises ;
 - des aides à l'emploi et à la formation.
- En dessous d'un certain seuil, les aides ne sont pas considérées comme néfastes pour le marché intérieur, car leurs effets sont minimes. Ces mesures, appelées **de minimis**, ne sont pas contrôlées par les services de la Commission européenne. Ne sont donc pas soumises à l'obligation de notification les aides octroyées à une même entreprise, qui n'excèdent pas le plafond de 200 000 euros sur une période de trois exercices fiscaux et qui respectent certaines conditions.
 - Des règles particulières s'appliquent à un certain nombre de secteurs posant des problèmes spécifiques. Elles concernent notamment l'industrie houillère, l'aquaculture, la pêche, l'agriculture, mais aussi les transports, les aides régionales au secteur sidérurgique, à la construction navale et pour les fibres synthétiques

La longueur de cette liste d'exemptions et ses conséquences sur certaines catégories d'aides précisées dans l'encadré ci-dessous illustrent la volonté de la Commission européenne et du Conseil d'assouplir les contraintes du traité.

Les aides à la recherche, au développement et à l'innovation, les aides à l'environnement et les aides au développement régional et à la formation

Le tableau de bord des aides d'État nationales, publié par la Commission européenne le 22 juin 2011, présente les aides accordées par les États membres pour soutenir la recherche, le développement et l'innovation (RDI), protéger l'environnement et améliorer le développement régional et la formation.

Il montre que les aides d'État en ce domaine n'ont cessé de croître en termes tant relatifs que nominaux au cours des dernières années dans les États membres. Pourtant, alors que le secteur public a financé en 2009 un tiers (0,65% du PIB de l'UE) des dépenses totales en matière de R&D dans l'UE (près de 236,5 milliards d'euros ou 2,01% du PIB, un niveau record), seuls 13% (10,6 milliards d'euros) de ces apports ont été considérés comme des aides d'État. Par ailleurs 9% du total de ces aides n'ont pas eu à être notifiées, ayant été octroyées au titre de mesures relevant d'une exception par catégorie, entre 2004 et 2010. Parallèlement, la Commission a autorisé des aides à la RDI dans 425 cas sur 426, permettant ainsi de concrétiser les investissements prévus.

Par pays, sur la période considérée, plus de la moitié des 46,5 milliards d'euros consacrés à la RDI ont été dépensés par deux États membres, à savoir l'Allemagne (29 %) et la France (22 %), tandis qu'un autre tiers des dépenses était le fait de cinq autres États membres, à savoir l'Italie (11 %), l'Espagne (9 %), le Royaume-Uni (7 %), la Belgique (5 %) et les Pays-Bas (4 %).

Au titre des mesures environnementales (réduction des émissions de CO₂, utilisation d'énergies renouvelables, amélioration de l'efficacité énergétique), le rapport relève des aides des États membres pour un montant de 13,2 milliards d'euros en 2009, sous forme d'aides directes, de réduction ou d'exonérations. Là aussi, l'Allemagne occupe la première place, avec la moitié des aides attribuées.

Les PME peuvent bénéficier de toutes les catégories d'aides autorisées dans le cadre des règles de l'UE ainsi que d'intensités d'aide plus élevées pour certaines mesures. Pour la plupart, les aides fournies exclusivement aux PME entre 2004 et 2010 ont concerné des mesures de capital-investissement. **Plus de la moitié ont été accordées par l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Italie.** Par ailleurs plus de la moitié des aides accordées à des PME en 2009 l'ont été au titre des mesures couvertes par une exemption par catégorie.

Source : Commission européenne (Tableau de bord des aides d'Etat).

Au mois d'avril 2009 la Commission européenne a d'ailleurs adopté une communication et un code de bonne pratique pour aller encore plus loin dans le processus de simplification. Ce code organise une consultation entre l'Etat membre et la Commission européenne en amont de la notification formelle d'un projet d'aide destinée à permettre une autorisation dans un délai d'un mois en l'absence de difficultés particulières. Dans une communication du 23 mars 2011, la Commission européenne a présenté un projet de réforme du droit des aides d'Etat applicable au financement des services d'intérêt économique général (SIEG) en vue de leur clarification et simplification.

► Des adaptations temporaires en réponse à la crise économique et financière

La crise économique et financière a marqué un tournant dans la réglementation des aides d'Etat. La Commission européenne a su faire preuve de capacité d'adaptation en proposant des mesures exceptionnelles. Quatre communications ont été consacrées au secteur bancaire. Une cinquième en date du 17 décembre 2008 a institué « un cadre temporaire pour les aides d'Etat destinées à favoriser l'accès au financement dans le contexte de la crise économique et financière actuelle. S'appliquant jusqu'au 31 décembre

2010 seulement ce texte reconnaissait notamment une présomption de compatibilité avec le traité des aides d'Etat comprises entre 200 000 et 500 000 euros afin de permettre une action rapide des autorités publiques en faveur des PME. Il a également institué des assouplissements en faveur des prêts bonifiés, des garanties et du capital-investissement.

Grâce à ces dispositions exceptionnelles, le volume total des aides d'Etat est passé de 66,5 milliards d'euros en 2007 (soit 0,52% du PIB) pour l'ensemble de l'Union européenne à 279,6 milliards d'euros en 2008, soit 2,2% du PIB (*Source : tableau de bord des aides d'Etat de décembre 2009*).

2.2.2.5/ Des améliorations possibles de la politique européenne de la concurrence

► **La nécessité d'assouplissements adaptés de la politique des aides d'Etat**

La politique de la concurrence, bien que particulièrement légitime, est l'une des plus contestée par les entreprises. Les critiques s'accumulent fréquemment dans l'excès. Des propositions de modification des traités sont formulées sans que ses auteurs ne réalisent leur caractère irréaliste.

Cette politique est avant tout mal comprise et mal expliquée. **Le besoin de dialogue entre les acteurs qui la régissent et ceux qui la subissent est évident.**

En matière d'Etat, le dossier ALSTOM est un exemple des difficultés qu'une absence de contacts peut produire. Dès que le dialogue a été établi, une solution a pu être adoptée. L'autorisation d'une aide à la restructuration accordée par le gouvernement français à Alstom (groupe spécialisé dans les infrastructures d'énergie et de transport) a été obtenue. En contrepartie, la Commission a exigé de la société qu'elle adopte des mesures dites "compensatoires" afin de remédier aux distorsions de concurrence occasionnées par le versement de l'aide d'Etat (notamment, Alstom a dû accepter de céder certains de ses actifs).

Compte tenu des lacunes du droit de l'OMC en matière d'encadrement des financements publics et du développement des pratiques de concurrence déloyales de la part de grandes puissances émergentes, la législation sur les aides d'Etat mériterait une réflexion sur son adaptation à la nouvelle mondialisation.

Proposition n°11

Dans l'hypothèse où les actions entreprises par l'Union européenne à l'OMC pour obtenir la condamnation des subventions chinoise n'aboutiraient pas dans un délai raisonnable, entreprendre une action d'influence pour convaincre la Commission européenne de **rendre plus flexible le droit des aides d'Etats** par des mesures concrètes destinées notamment :

- A limiter le nombre de notifications en augmentant du seuil de minimis ;
- A favoriser l'augmentation de la part des règles applicables aux aides à l'innovation ou aux PME par exemple dans le total des aides d'Etat afin de permettre un rattrapage du retard de l'Union européenne ;
- A proposer un mécanisme de cadre temporaire en cas de crise d'un secteur afin de permettre des actions spécifiques de sauvetage adaptées au contexte. Il s'agirait de s'inspirer de ce qui a été fait lors de la crise financière. Un lien serait ainsi établi entre la politique industrielle et la politique des aides d'Etats.

En ce qui concerne les autres volets de la politique européenne de la concurrence, l'instauration d'un dialogue régulier entre les acteurs éventuellement constituerait un facteur potentiel d'amélioration de cette politique.

► Des pratiques sources de conflits entre la Commission et les entreprises

Exemple d'une pratique source de tensions, une entreprise est actuellement toujours tenue d'exécuter des engagements pris lors d'opérations de concentration ayant pourtant cessé d'exister (en raison de la cession des actifs dont l'acquisition avait donné lieu à une autorisation de la CE en contrepartie d'engagements).

Les textes applicables ne prévoyant pas explicitement ce cas, les entreprises n'ont d'autre alternative que de saisir la Commission européenne d'une demande d'abrogation des engagements fondée sur la disparition du fondement factuel et juridique de sa compétence. Saisie de cette demande d'abrogation, la CE dispose en principe d'un délai de deux mois pour répondre. A défaut, l'entreprise concernée dispose alors d'un nouveau délai de deux mois pour introduire un recours en carence devant le Tribunal de l'Union européenne³⁶. Au-delà de ce délai d'ordre public, les entreprises perdent toute possibilité de recours juridictionnel pouvant contraindre la Commission européenne à agir.

L'exemple des engagements d'EDF

En 2001, EDF s'était engagée, lors de l'acquisition de l'opérateur allemand EnBW, à lancer trimestriellement des enchères de capacités à destination de ses concurrents en France (COMP/M.1853). EnBW a été cédée par EDF début 2011 et les enchères sont toujours mises en œuvre jusqu'à ce jour.

En 2002, EDF s'était engagée, lors de l'acquisition du co-contrôle par EnBW de l'opérateur espagnol Hidrocantábrico, à promouvoir le développement de l'interconnexion franco-espagnole (COMP/M.2684). Hidrocantábrico a été cédée par EnBW en 2004 et l'engagement est toujours mis en œuvre jusqu'à ce jour.

Source : EDF

Selon certaines entreprises, la Commission européenne serait consciente de ce problème, mais utiliserait cette situation pour conserver des leviers à l'égard des entreprises.

Les entreprises considèrent qu'elles « se trouvent donc face à une procédure administrative pouvant traîner en longueur³⁷, durant laquelle elles demeurent tenues de poursuivre leurs engagements mobilisant des ressources humaines et financières parfois conséquentes, sauf à encourir des sanctions financières dissuasives ».

Cette situation d'insécurité juridique pourrait être simplement palliée par l'adoption de dispositions prévoyant cette hypothèse, soit en organisant la caducité automatique d'engagements toujours en vigueur lorsqu'une concentration est défaite, soit en encadrant dans des délais strictes la procédure d'abrogation devant la Commission européenne.

³⁶ Article 265 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

³⁷ Jusqu'à plus de deux ans dans l'expérience d'EDF entre les premiers contacts avec la Commission et la décision soldant le dossier (dans le cas du dossier Hidrocantábrico par exemple).

➤ Un dialogue à développer entre la Commission européenne et les entreprises

Les relations entre les entreprises et la Commission européenne sont quasiment inexistantes en dehors de l'instruction d'une affaire les impliquant. L'amélioration de ces relations nécessite des actions de dialogues à caractère préventif en dehors du traitement d'une affaire particulière.

Proposition n°12

Entreprendre une action d'influence pour convaincre la Commission européenne (Direction générale de la Concurrence) d'organiser des « **dialogues annuels de la concurrence** » sur 1 à 2 jours permettant de confronter les analyses entre la Commission européenne, les Etats et les fédérations professionnelles sur la politique de la concurrence. Ce serait l'occasion d'évoquer les questions sensibles pour les entreprises et en particulier :

- La qualité de la procédure d'instruction et les relations entre les parties ;
- L'évaluation du montant des sanctions ;
- La définition du marché pertinent.
- L'abrogation d'engagements pris lors de concentrations ayant cessé d'exister
- Etc.

Elle permettrait de mettre en œuvre un dialogue que d'autres directions générales de la Commission européennes ont développé avant de proposer des initiatives législatives. Ces dialogues annuels pourraient permettre d'expliquer la politique de la concurrence aux représentants des Etats et des entreprises et éventuellement de la faire évoluer sur certains points.

Proposition n°13

Entreprendre une action d'influence pour convaincre la Commission européenne de mieux prendre en compte la situation concurrentielle des marchés et en particulier la situation des entreprises concurrentes des pays tiers dans l'analyse des aides d'Etat. Cela pourrait se faire en généralisant et en rendant plus opérationnelle la clause d'alignement prévue par l'encadrement des aides à la RDI qui n'a jamais été utilisée et de prévoir des clauses similaires dans les autres encadrements ou lignes directrices. Cette clause précise « *qu'en vue de compenser des distorsions actuelles ou potentielles, directes ou indirectes, induites par le commerce international, des intensités plus élevées que celles qui sont généralement autorisées (...) peuvent être accordées si, directement ou indirectement, des concurrents de pays tiers ont reçu au cours des trois années précédentes ou vont recevoir des aides d'une intensité équivalente pour des projets, des programmes, de la recherche, du développement ou des technologies similaires* ».

2.2.3/ La réciprocité devrait conditionner l'accès aux marchés publics

2.2.3.1/ Un principe général d'ouverture des marchés publics européens

Fondée sur les directives 2004/17/CE et 2004/18/CE, les règles européennes en matière de marchés publics imposent des procédures de passation garantissant la transparence, l'égalité d'accès et des conditions de concurrence équitable pour les contrats atteignant un certain seuil (qui varie selon l'objet de la commande publique). L'Union européenne a donc ouvert ses marchés publics à toute société installée en Europe, quelle que soit sa « nationalité d'origine ».

L'enjeu est de permettre aux acheteurs publics d'acheter au meilleur prix et aux meilleures conditions. Les achats publics représentent en effet 17% du PIB de l'Union européenne. L'Union européenne « offre » donc à ces partenaires le « plus grand marché public du monde ». Selon la Communication de la Commission européenne sur « croissance commerce et emploi », **le total des marchés publics européens a atteint 2088 milliards d'euros en 2009 à comparer à un total de 1077 milliards d'euros aux Etats-Unis, 700 milliards en Chine et 565 milliards au Japon**. Conscient de certains problèmes, notamment pour les PME, la Commission européenne a lancé début 2011 une consultation publique sur la modernisation des marchés publics européens.

Certains signataires de l'accord plurilatéral sur les marchés publics ont imposé des restrictions limitant la portée de cette ouverture. Elles concernent notamment les secteurs des transports urbains et ferroviaires, de l'énergie, les télécommunications, l'eau etc. Face à cette attitude protectionniste, l'Union européenne a ouvert ses marchés publics pour tous les pays, sauf ceux couverts par ces dérogations en spécifiant dans « ses Notes générales et dérogations à l'AMP » qu'elle n'ouvrira pas ses marchés publics aux fournisseurs et prestataires de ces pays « *tant qu'elle n'aura pas constaté que la parties concernées assurent aux entreprises de la CE un accès comparable et effectif aux marchés concernés* ». Ces notes constituaient donc un instrument permettant à l'Union européenne de préserver ses marchés publics de certaines offres.

Or dans les faits, ce dispositif de sauvegarde n'a pas fonctionné au sein de l'Union européenne. Cette clause de réciprocité adoptée par l'UE fait l'objet d'un débat juridique. Faute d'avoir été intégrée dans le droit communautaire, elle ne serait pas applicable. Selon la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes, la Commission européenne est parfaitement consciente des effets de cette situation.

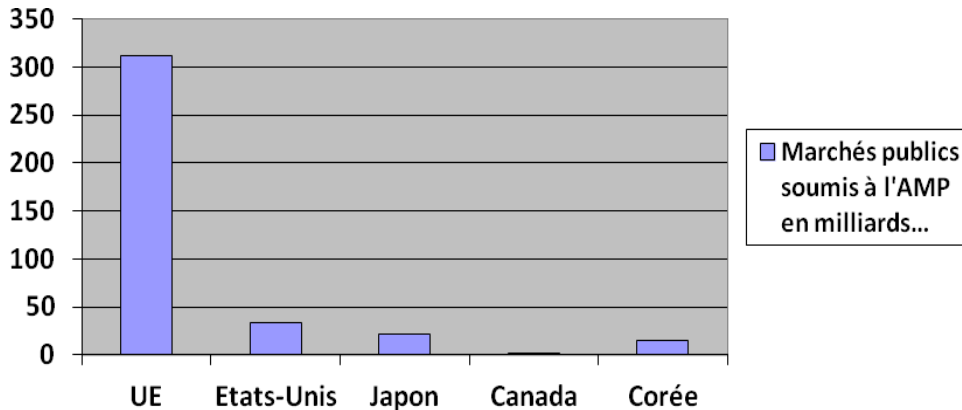
2.2.3.2/ Des dissymétries majeures dans l'accès aux marchés publics

Cette situation pénalise les entreprises européennes de différentes façons. Elle réduit leurs exportations faute d'accès aux marchés publics de nombreux pays tiers. Elle les met en concurrence avec des entreprises de pays tiers sur les marchés européens.

La « pratique » européenne de l'accord sur les marchés publics est une des premières raisons de ces asymétries. Le graphique ci-dessous souligne qu'en application de l'AMP, **312 milliards d'euros de marchés publics européens étaient totalement**

ouverts en 2009, soit 15% du total des marchés publics européens alors que ce pourcentage est de 3,1% aux Etats-Unis, 3,8% au Japon et de 0,9% aux Canada. Les restrictions imposés par ces derniers pays à l'application de l'AMP sont donc considérables et mettent en évidence la faible portée de ce texte.

Les marchés publics ouverts à la concurrence en application de l'accord sur les marchés publics dans les principaux pays signataires de cet accord



Source : Graphique réalisé par les auteurs à partir de données de la Commission européenne (COM (2010) 612 « Commerce, croissance et affaires mondiales »). Commentaire : Le montant de 2 mds d'euros pour le Canada est trop faible pour apparaître sur le graphique.

Le Japon est l'un des pays dont les marchés publics sont les plus fermés. Cette situation est ancienne et ne s'améliore pas en dépit des messages adressés à ce pays par ses partenaires commerciaux (voir ci-après deux exemples récents concernant d'une part le secteur ferroviaire et d'autre part celui des hélicoptères l'ampleur des asymétries entre l'Union européenne et le Japon en matière de marchés publics). Ils révèlent des pratiques de protection des marchés publics qui en évincent de fait les entreprises européennes.

L'exemple du secteur ferroviaire

Les entreprises européenne du secteur ferroviaire sont très compétitives ce qui se traduit par une part du marché mondial supérieure à 50%. En revanche, au Japon, cette part de marché est limitée à 0,3% alors que les entreprises japonaises du secteur obtiennent des marchés publics européens. A titre d'exemple la société Hitachi a remporté un appel d'offres d'un montant de 8,5 milliards d'euros au Royaume-Uni pour le projet « Inter-city express ».

Les entreprises européennes du secteur ferroviaire estiment qu'un accès « normal » au marché européen leur permettrait d'augmenter de 600 millions d'euros par an leurs exportations en produits ferroviaires.

Source : Club des représentants de grandes entreprises à Bruxelles.

L'exemple des marchés d'hélicoptères de recherche et de sauvetage

Eurocopter a été écartée à l'automne 2010 d'un appel d'offres japonais pour le remplacement de la flotte d'hélicoptères et de sauvetage de ce pays. Eurocopter a été éliminé pour deux non conformités contestables : l'une requérait le respect d'une norme l'autre d'une spécification d'un enregistreur de vol américain obsolète uniquement fabriqué sous licence au Japon.

Par ailleurs, le taux de conversion €/Yen retenu par le Ministère de la défense japonais était de 20% supérieur au taux du marché tandis que le concurrent japonais était autorisé à décompter de son offre le prix des moteurs récupérés de l'ancienne flotte et réutilisés.

Source : Club des représentants de grandes entreprises à Bruxelles.

D'autres pays sont également impliqués ainsi que le montre l'exemple des lanceurs de satellites institutionnels dans l'encadré ci-dessous.

L'exemple des lanceurs de satellites institutionnels

Le secteur des lanceurs institutionnels est très protégé dans la plupart des pays tiers. Les marchés concernés sont fermés aux entreprises européennes. En Russie et en Chine, sauf de rares exceptions, les satellites institutionnels sont lancés par des lanceurs exclusivement nationaux. En revanche, en Europe les marchés de lancement de satellites institutionnels sont ouverts. Moins de la moitié des lancements sont effectués par des lanceurs européens.

Les premiers lancements de satellites du programme Galiléo seront lancés par Soyouz.

Source : Source : Club des représentants de grandes entreprises à Bruxelles.

2.3.2.3/ La nécessité de mesures de sauvegarde pour réduire les dissymétries

L'ampleur de ces différences d'accès aux marchés publics préoccupe la Commission européenne depuis plusieurs années. Elle cherche à convaincre les signataires de l'AMP de renoncer à tout ou partie de leurs exceptions. La renégociation de l'AMP est en cours mais les chances d'obtenir de nos partenaires commerciaux un renoncement à leurs restrictions sont faibles. Leur intérêt est bien évidemment de continuer à protéger leurs marchés intérieurs, tout en bénéficiant de l'ouverture des marchés publics européens.

Face à cette absence de perspectives de changement d'attitude de nos partenaires, la Commission européenne a envisagé dès 2006 de mettre en œuvre effectivement la clause de réciprocité en adoptant un instrument juridique ad hoc. Dans sa communication sur « Une Europe compétitive dans une économie

mondialisée », la Commission européenne a ainsi indiqué que « *puisque certains partenaires commerciaux importants ont indiqué clairement qu'ils ne souhaitaient pas s'engager sur le chemin de la réciprocité, il nous faut donc envisager d'introduire des restrictions soigneusement ciblées à l'accès de certaines parties des marchés publics de l'UE, afin d'encourager nos partenaires à proposer une ouverture réciproque des marchés* ».

Certaines dispositions existent déjà (cf encadré ci-dessous). Mais elles sont insuffisamment utilisées, soit pour des raisons techniques (difficulté à déterminer l'origine d'un produit ou la « nationalité » d'une entreprise) ou financières (intérêt pour un coût réduit).

Il s'agit par exemple des dispositions de l'article 58, de la directive 2004/17/CE du Parlement et du Conseil du 31 mars 2004⁽¹⁾ portant coordination des procédures de marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux offrent des possibilités de rétorsion. Cet article prévoit, sous certaines conditions, la possibilité pour les États membres de rejeter des offres contenant des produits de pays tiers qui n'ont pas conclu un accord international assurant un accès comparable et effectif des entreprises de l'Union européenne aux marchés de ces pays tiers ou qui ne sont pas couverts par un accord international avec l'Union européenne. En outre et dans le respect des conditions mentionnées à l'article 58, paragraphe 3, de la directive 2004/17/CE, une préférence pourra même être accordée à une offre dite « communautaire » au sens de l'article précité.

En l'absence d'ouverture réelle et réciproque de certains pays tiers, les textes susmentionnés permettent donc de restreindre l'accès aux marchés publics de fournitures de l'Union européenne dans les secteurs de l'énergie, des transports ou de l'eau ;

**Les dispositions de l'article 59 de la directive du 31 mars 2004
portant coordination des procédures de passation des marchés dans les
secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux**

Article 59

« Relations avec les pays tiers en matière de marchés de travaux, de fournitures et de services

1. Les États membres informent la Commission de toute difficulté d'ordre général rencontrée et signalée par leurs entreprises en fait ou en droit, lorsqu'elles ont cherché à remporter des marchés de services dans des pays tiers.

2. La Commission fait un rapport au Conseil avant le 31 décembre 2005, et ensuite de manière périodique, sur l'ouverture des marchés de services dans les pays tiers ainsi que sur l'état d'avancement des négociations à ce sujet avec ces pays, notamment dans le cadre de l'OMC.

3. La Commission s'efforce, en intervenant auprès du pays tiers concerné, de remédier à une situation dans laquelle elle constate, soit sur la base des rapports visés au paragraphe 2, soit sur la base d'autres informations, qu'un pays tiers, en ce qui concerne l'attribution de marchés de services:

a) n'accorde pas aux entreprises de la Communauté un accès effectif comparable à celui qu'accorde la Communauté aux entreprises de ces pays tiers;

b) n'accorde pas aux entreprises de la Communauté le bénéfice du traitement national ou les mêmes possibilités de concurrence que celles offertes aux entreprises nationales, ou

c) accorde aux entreprises d'autres pays tiers un traitement plus favorable qu'aux entreprises de la Communauté.

4. Les États membres informent la Commission de toute difficulté d'ordre général rencontrée et signalée par leurs entreprises en fait ou en droit, et résultant **du non-respect des dispositions internationales en matière de droit du travail visées à l'annexe XXIII, lorsqu'elles ont cherché à remporter des marchés de services dans des pays tiers.**

5. Dans les conditions indiquées aux paragraphes 3 et 4, **la Commission peut, à tout moment, proposer au Conseil de décider de suspendre ou de restreindre, pendant une période à déterminer dans la décision, l'attribution de marchés de services:**

- a) aux entreprises soumises à la législation du pays tiers concerné;
- b) aux entreprises liées aux entreprises visées au point a) dont le siège social se trouve dans la Communauté, mais qui n'ont pas un lien direct et effectif avec l'économie d'un État membre;
- c) aux entreprises présentant des offres ayant pour objet des services originaires du pays tiers concerné.

Le Conseil statue à la majorité qualifiée dans les meilleurs délais.

La Commission peut proposer ces mesures de sa propre initiative ou à la demande d'un État membre ».

Source : Commission européenne

Les réactions européennes devraient être adaptées à chaque catégorie de pays .En premier lieu, l'Union Européenne devrait amender la directive marchés publics (en particulier les articles 57, 58 et 59) pour renforcer les instruments disponibles et faciliter leur utilisation. Une action de communication auprès des acheteurs publics et des entreprises semble également nécessaire pour favoriser l'utilisation des dispositions existantes.

Proposition n°14

Entreprendre une action d'influence pour convaincre la Commission européenne de l'ensemble des marchés publics les dispositions prévues dans certains cas afin de permettre de rejeter une offre anormalement basse. Une méthode de calcul reposant sur l'établissement de la moyenne des offres soumises pourrait définir un écart minimum à partir duquel l'offre pourrait être rejetée. Dans l'attente d'un éventuel nouveau texte, des actions de communication devraient être conduites afin de faire connaître l'article 57 repris ci-dessous. Elles devraient également concerner les autres articles de ce texte qui mériteraient également de pouvoir être appliqués à tous les marchés.

Directive 2004/17/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux

Article 57

Offres anormalement basses

1. Si, pour un marché donné, des offres apparaissent anormalement basses par rapport à la prestation, l'entité adjudicatrice, avant de pouvoir rejeter ces offres, demande, par écrit, les précisions sur la composition de l'offre qu'elle juge appropriées.

Ces précisions peuvent concerner notamment:

a) l'économie du procédé de fabrication des produits, de la prestation des services, du procédé de construction;

b) les solutions techniques adoptées et/ou les conditions exceptionnellement favorables dont dispose le soumissionnaire pour fournir les produits, les services, ou pour exécuter les travaux;

c) l'originalité des fournitures, services ou travaux proposés par le soumissionnaire;

d) le respect des dispositions concernant la protection et les conditions de travail en vigueur au lieu où la prestation est à réaliser;

e) l'obtention éventuelle d'une aide d'État par le soumissionnaire.

2. L'entité adjudicatrice vérifie, en consultant le soumissionnaire, cette composition en tenant compte des justifications fournies.

3. L'entité adjudicatrice qui constate qu'une offre est anormalement basse du fait de l'obtention d'une aide d'État par le soumissionnaire ne peut rejeter cette offre pour ce seul motif que si elle consulte le soumissionnaire et si celui-ci n'est pas en mesure de démontrer, dans un délai suffisant fixé par l'entité adjudicatrice, que l'aide en question a été légalement octroyée. L'entité adjudicatrice qui rejette une offre dans ces conditions en informe la Commission

En ce qui concerne les signataires de l'accord sur les marchés publics, la Commission européenne devrait mettre fin aux débats juridiques et proposer un instrument juridique permettant d'intégrer dans le droit de l'Union européenne les notes permettant de préserver certains marchés en raison d'un déficit de réciprocité.

Cet instrument n'a de sens que s'il permet de prendre des mesures efficaces de fermeture des marchés lorsque la réciprocité n'est pas appliquée.

Proposition n°15

Adoption de l'instrument juridique de réciprocité étudié par la Commission européenne afin d'intégrer dans le droit de l'Union les facultés offertes par les notes générales annexées à l'accord sur les marchés publics sous réserve que la procédure de décision permette une mobilisation facile de cet outil et la fermeture réelle des marchés publics européens en l'absence de réciprocité.

2.2.4/ Une protection des investissements directs devrait être instaurée

2.2.4.1/ Des investissements directs facteurs possibles de concurrence déloyale

De nombreux pays encadrent les investissements directs pour protéger leurs secteurs les plus sensibles ou parfois même, à des fins purement protectionnistes, pour préserver leur tissu industriel national.

C'est le cas en particulier en Chine, la plupart des entreprises soulignant les difficultés de l'investissement direct dans ce pays. Le Conseil chinois des affaires d'Etat distingue **trois catégories d'investissements étrangers : les investissements encouragés, les investissements restreints et les investissements interdits**. Des réglementations différentes s'appliquent selon la catégorie d'investissements (cf obligation d'une « joint venture » contrôlée à 51% par des capitaux chinois par exemple). Les investissements étrangers sont soumis en outre à des autorisations liées à l'utilisation du foncier (ministère de la terre et des ressources), à la protection de l'environnement (ministère de l'environnement), au contrôle général sur les investissements réalisé par la Commission nationale du développement et de la réforme (NDRC) (investissement supérieur à 300 M\$) ou les DRC provinciales (investissement inférieur à 300 M\$). A la réglementation générale s'ajoutent des réglementations sectorielles souvent plus restrictives (cf secteur automobile). Une nouvelle réglementation de février 2011 permet de par exemple contrôler les fusions et acquisitions d'entreprises chinoises par des entreprises étrangères dans le domaine de la sécurité.

En ce qui concerne l'Union européenne, l'enjeu est donc de protéger d'une action déloyale des secteurs et entreprises stratégiques. Ce n'est pas contradictoire avec l'esprit d'ouverture dont témoigne l'Union européenne, première région d'accueil des investissements directs dans le monde. Il s'agit simplement de mettre en œuvre l'esprit de réciprocité à l'égard des Etats qui limitent les investissements étrangers.

Cette situation, source d'emplois pour l'économie européenne, s'explique notamment par la mise en œuvre du principe de liberté de circulation des capitaux. Ce dernier a été renforcée par le Traité de Maastricht qui a prévu une disposition devenue l'article 56 du traité sur les communautés européennes imposant de reconnaître cette liberté aux investissements et placements en provenance d'Etats tiers. Grâce à cette mobilité des capitaux, le Royaume-Uni et la France sont les deux principaux pays attirant les investissements directs en Europe.

Mais ce développement des investissements directs cache parfois des menaces sur des secteurs stratégiques. Le rachat de sous-traitants d'une entreprise d'un secteur stratégique peut ainsi mettre en péril l'ensemble d'un secteur jugé stratégique. Le risque est d'autant plus élevé que les nouveaux fonds souverains issus de puissances émergentes aux réserves de change considérables. Le rachat d'entreprises est d'ailleurs un moyen d'accéder à leurs savoirs technologiques.

C'est la raison pour laquelle, de nombreux pays ont mis en place des dispositifs de protection.

Les Etats-Unis ont ainsi mis en place un dispositif de contrôle des investissements directs reposant sur le Committee on foreign Investissements (CFIUS) créée en 1975 et la législation Exon-Fleurio de 1988.

Le contrôle américain a été accentué par une loi du 26 juillet 2007 qui prévoit notamment :

- L'extension explicite de la notion de sécurité nationale aux opérations portant sur les infrastructures ou des technologies critiques ;
- La surveillance renforcée des opérations impliquant des entités contrôlées par un Etat étranger ;
- La possibilité pour l'administration de réexaminer une opération déjà autorisée si l'investisseur a enfreint l'accord passé avec elle ;
- Le renforcement des obligations d'information du Congrès par l'administration.

En Europe, l'Allemagne a adopté une législation imposant un régime de déclaration obligatoire pour tout investissement extracommunautaire portant atteinte à « *l'ordre et à la sécurité publics* ».

En France, après de longues discussions avec la Commission européenne, le décret du 30 décembre 2005 a réglementé les investissements étrangers dans des secteurs jugés stratégiques. Mais la portée de ce texte a été limitée par la Commission européenne qui a imposé un champ restreint.

2.2.4.2/ La nécessité d'une législation européenne pour répondre aux menaces

L'absence de réglementation européenne harmonisée dans ce domaine constitue une lacune de la politique d'approfondissement du marché intérieur. Cette carence a déjà été soulignée par plusieurs rapports.

Dans « *Une stratégie européenne pour la mondialisation* », Laurent COHEN-TANUGI préconise l'élaboration et l'adoption d'un dispositif communautaire s'appliquant « aux opérations mettant en cause la sécurité ou un autre intérêt stratégique national ou européen, à l'exclusion de toute préoccupation d'ordre économique, industriel ou social ».

Mais dans le contexte actuel, une négociation européenne pourrait conduire à un texte moins protecteur que les quelques législations nationales existantes. Par ailleurs, la France demeure, grâce notamment à l'action de l'agence française des investissements internationaux, l'un des pays européens les plus attractifs pour les investissements étrangers. Cette situation, source de créations d'emplois, mérite donc d'être préservée. C'est la raison pour laquelle, ce rapport se limite à proposer la mise en place d'un dispositif de veille permettant d'évaluer les éventuels risques dans les domaines stratégiques.

Proposition n°16

Réalisation d'un travail d'influence auprès des Etat membres, de la Commission européenne et du Parlement européen destiné à les convaincre de la nécessité d'inciter les Etats membres à organiser une veille nationale sur les investissements directs d'Etats tiers dans les secteurs stratégiques, à partager les informations rassemblées et à coordonner leurs politiques nationales.

2.3/ La politique commerciale doit répondre à la concurrence déloyale

L'histoire de la politique commerciale de l'Union européenne repose sur deux principes : l'ouverture du marché par une politique de désarmement tarifaire et l'exception agricole, ce secteur ayant longtemps fait l'objet d'une préférence communautaire source de débats entre Etats membres.

Ajouté au déficit de surveillance du marché, la réduction des droits de douane pour les produits industriels a favorisé l'accès des fabrications de pays tiers au marché européen. Cette politique a contribué au développement des échanges commerciaux de l'Union européenne et à son insertion dans l'économie mondiale jusqu'à la fin des années 1990. Mais l'émergence d'acteurs pratiquant la concurrence déloyale a bouleversé les équilibres et révélé la faiblesse des outils européens, qu'il s'agisse du tarif extérieur commun, des instruments de défense commerciale ou des accords bilatéraux.

Face à cette nouvelle donne économique et commerciale qui met en évidence un nouveau besoin de régulation internationale, une réforme destinée à renforcer le rôle de l'organisation mondiale du Commerce s'avère indispensable.

2.3.1/ La politique commerciale de l'Union européenne privilégie l'ouverture

2.3.1.1/ Une ouverture extérieure fondement de la construction européenne

Les débats sur la stratégie commerciale de l'Union européenne ne sont pas nouveaux. Ils ont été au cœur des discussions sur le rôle et l'avenir des communautés européennes dès les années 1950. Plusieurs projets européens d'union douanière sont morts nés à cette période. Les négociations se sont d'abord développées dans le cadre de l'OECE dont la libéralisation des échanges entre les pays occidentaux était l'un des objectifs.

La réduction tarifaire devait bénéficier en premier lieu aux pays membres de l'OECE. **Mais dans son livre sur « La découverte de l'Europe »³⁸, Jean-François DENIAU, acteur des négociations, raconte que deux pays notamment se sont opposés à cette orientation : le Royaume-Uni et la France.** Confrontée à des difficultés monétaires, cette dernière venait de remettre en place un contingentement de ses importations. En ce qui concerne le Royaume-Uni, les raisons de son opposition étaient plus structurelles. Lié aux pays membres du Commonwealth par les accords d'Ottawa de 1931, il accorde aux importations en provenance de ces Etats « une préférence impériale » qui perdrait toute sa signification si les membres de l'OECE bénéficiaient d'une réduction tarifaire plus intéressante. C'est la raison pour laquelle le Royaume-Uni s'est ensuite opposé aux projets d'Union douanière dans lesquels les Etats perdent leur

³⁸ Source : « La découverte de l'Europe » de Jean-François DENIAU (Seuil, collection l'histoire immédiate, 1977 et 1994).

souveraineté tarifaire à l'égard des pays tiers alors qu'une simple zone de libre-échange permet à chacun de ses membres de conserver son autonomie de décision en matière de protection tarifaire à l'égard des Etats tiers.

La question commerciale est demeurée au cœur des discussions sur la naissance du projet européen. Elle est ainsi évoquée dès les premières lignes des conclusions de la conférence de Messine du 1^{er} juin 1955 au cours de laquelle les ministres des affaires étrangères des six pays membres de la CEE se sont engagés à réaliser une étude sur un projet européen qui devrait porter notamment sur « *la procédure et le rythme de la suppression progressive des obstacles aux échanges ainsi que les mesures appropriées pouvant permettre l'unification progressive du régime douanier à l'égard des pays tiers* ».

Le préambule du traité de Rome mentionne la politique commerciale en soulignant « Désireux de contribuer, grâce à une politique commerciale commune à la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux ... ». Mais ce sont les dispositions sur le futur tarif extérieur commun qui ont donné lieu aux débats les plus vifs opposant la France et l'Allemagne. Le niveau de protection du futur tarif fut fixé en règle générale à la moyenne arithmétique des tarifs des quatre territoires douaniers fusionnant (France, Allemagne, Italie et Bénélux). L'Allemagne n'accepta cet objectif qu'à condition que tous les membres s'engagent à abaisser cette protection de départ. L'industrie allemande ne craignait pas la concurrence étrangère sur le marché européen et était préoccupée de s'approvisionner au prix le plus bas. Ce débat explique toute la politique suivie par l'Union européenne par la suite.

Jean-François DENIAU raconte en effet : « *Quand j'argumentais qu'il valait mieux, ne serait-ce que pour des motifs de négociation évidents, partir d'un tarif sérieux et obtenir des concessions en contrepartie de la part des autres pays du monde, le professeur ERHARD, ministre de l'Economie et des Finances de la République fédérale, me rétorquait que le protectionnisme était un mal en soi, et une baisse des tarifs douaniers un bien en soi, même sans contrepartie négociée...* ».

Lors des débats parlementaires français sur la ratification du traité de Rome, la question de l'ouverture commerciale a été évoquée dans plusieurs interventions. Jean-François DENIAU souligne le caractère « prophétique » de celle de Pierre COT. Ce dernier reconnaissait que « le traité présentait un ensemble assez équilibré de risques et de garanties et pouvait théoriquement présenter des avantages mutuels intéressants ». Mais surtout, il a lancé un avertissement aux responsables politiques : « *La communauté internationale et le GATT ne vous permettront pas, en fait, de l'appliquer. Vous serez soumis à une pression extérieure constante qui supprimera jour après jour toutes les protections que vous avez obtenues et dénaturera complètement l'œuvre entreprise* »

Il ne s'est pas accompagné du maintien d'une préférence communautaire. L'Allemagne s'est en effet opposée à la reprise de ce concept dans le traité de Rome. Seule subsistera à l'article 44 du traité de Rome la phrase suivante applicable aux productions agricoles : « *Les prix minima ne doivent pas être appliqués de manière à faire obstacle au développement d'une « préférence naturelle » entre les Etats membres* »³⁹.

Dans le domaine agricole, une « préférence communautaire de fait » a été appliquée grâce notamment au mécanisme du prélèvement communautaire variable sur

³⁹ Source : cité dans « La préférence communautaire », rapport du Sénat de Jean BIZET, Robert BRET, Hubert HAENEL et Roland RIES.

les importations permettant de préserver la compétitivité des produits agricoles européens sur le marché intérieur.

La Cour de justice des communautés européennes a d'ailleurs reconnu ce principe dans un arrêt du 13 mars 1968 qui précise que le Conseil doit tenir compte « *le cas échéant, du principe dit de la préférence communautaire qui constitue un des principes du traité et a trouvé en matière agricole, une expression à l'article 44* ».

Cette préférence communautaire de fait a pu être préservée tant que l'agriculture est restée en dehors des règles multilatérales du commerce. Mais la mise en place de l'OMC a mis fin à cette « exception agricole ». Depuis 1995, la politique agricole est au cœur des négociations multilatérales et a fait l'objet de réformes successives pour se mettre en conformité avec les règles de l'OMC.

La Cour de justice des communautés européennes a entériné ces évolutions dans un arrêt du 10 mai 2005 (Conserves de thon originaires de Thaïlande) affirmant que la « préférence communautaire » relève de la considération politique du Conseil, mais qu'elle ne saurait avoir de traduction juridique et ne peut donc être invoquée comme étant un principe. Cette jurisprudence conduit à **l'enterrement juridique de ce principe** qui préservait l'agriculture européenne.

2.3.1.2/ 50 ans d'abaissement des barrières tarifaires européennes

Annoncé par Pierre COT, le démantèlement des protections tarifaires sur les produits industriels a été progressif, au gré notamment des cycles de négociation multilatérale.

Dès les premières années de son existence, l'Union européenne a été confrontée à des pressions de ses partenaires, et en particulier des Etats-Unis, pour obtenir des concessions tarifaires dans le cadre des cycles de négociation du GATT.

Le cycle de Dillon s'est ainsi conclu le 16 juillet 1962 par des concessions tarifaires de la Communauté tarifaire de 6,5% en moyenne. Après trois ans de négociations (du 4 mai 1964 au 15 mai 1967), le cycle Kennedy a abouti à un accord prévoyant des réductions réciproques de droits de douane de 35 à 40% sur les produits industriels. La mise en œuvre de cet accord s'est échelonnée entre 1968 et 1972. Le 1^{er} janvier 1972, le niveau moyen des droits de douane a été réduit à 8 % environ. Certes, cette moyenne masque des situations très différentes. Les concessions ont porté sur les produits industriels afin de maintenir des protections pour les produits agricoles. Des pics tarifaires très élevés subsistent en effet en faveur des principales productions tarifaires européennes. Mais les Communautés européennes ont accepté très tôt un différentiel de protection avec leurs principaux concurrents. Au début des années 1970, le tarif extérieur commun des Etats-Unis se situait en effet à 11,1%, celui du Royaume-Uni à 11,6% et celui du Japon à 10,1%. Le tarif européen a continué ensuite à baisser (6% en 1979, 5% au début des années 1990).

Ce désarmement issu des négociations multilatérales s'est accompagné de mesures unilatérales en faveur des pays en développement. La politique commerciale de l'Union européenne a été mise au service de sa politique d'aide au développement.

Dès 1971, l'Union européenne a mis en place un système de préférence généralisée accordée aux exportations de produits spécifiques en provenance de pays en développement. Bénéficiant à 176 Etats et territoires, il est aujourd'hui le plus étendu de l'OCDE. Réformé en 2005, le nouveau SPG (2006-2015) entré en vigueur le 1^{er} janvier 2006 comporte trois régimes.

Le régime du SPG de base s'applique à 7 200 produits qui bénéficient d'un tarif douanier inférieur au tarif de droit commun.

Le SPG spécial issu de « l'initiative tout sauf les armes » adoptée en 2001 exonère de droits de douane à l'entrée sur le territoire de l'Union européenne les exportations des 49 pays les moins avancés (PMA). Il ne s'applique pas aux armes et comportait un dispositif transitoire pour quelques produits alimentaires (banane, riz, sucre).

Le SPG+ propose un régime plus favorable qui ne s'applique qu'aux pays qui ont ratifié et mis en œuvre 17 conventions internationales. Il s'agit notamment des 8 conventions fondamentales de l'OIT, de 6 conventions en matière d'environnement (convention biodiversité etc) et des conventions constituant le droit international des droits de l'homme. 16 Etats sont éligibles pour 2009-2011 : Colombie, Pérou, Paraguay, Bolivie, Venezuela, Arménie, Mongolie etc.

L'ouverture du marché européen aux importations de pays tiers n'est donc pas la contrepartie de concessions obtenues dans le cadre de négociations bilatérales. Elle est le résultat, pour l'essentiel, de concessions multilatérales ou de mesures unilatérales portant notamment sur les droits de douane appliqués aux pays industriels et qui concrétisent sa volonté d'exemplarité en matière de commerce international.

La mise en œuvre de cette politique explique que le niveau moyen des droits appliqués aux importations industrielles dans l'Union européenne (4%) soit l'un des plus bas du monde. Mais ce taux moyen masque encore des situations très différenciée (entre 0 et plus de 200%). Le taux moyen pour les produits agricoles demeure supérieur au taux général de 4%.

2.3.2/ Les instruments de défense commerciale manquent d'efficacité

2.3.2.1/ Le renoncement de l'Union européenne aux instruments de rétorsion

Les instruments de rétorsion destinés à obtenir l'ouverture de marchés extérieurs sont la traduction concrète de la célèbre formule de Carla HILLS, représentante pour le commerce de Février 1980 à Janvier 1993 : *"Nous ouvrirons les marchés étrangers avec une barre à mine où cela est nécessaire, mais avec une poignée de main toutes les fois où cela est possible"*.

Les Etats-Unis ont été les premiers à mettre en place ce type d'instrument. La section 301 du *Trade Act* de 1974 a été renforcée par la **section super 301** de l'*Omnibus Trade...* de 1988. Son objectif est de combattre des pratiques qui restreignent l'accès des produits américains dans un pays. Le texte prévoit que le représentant pour le Commerce doit engager des rétorsions contre tout acte politique ou pratique d'un pays considéré comme déloyal, c'est-à-dire "injustifiable", "déraisonnable" ou "discriminatoire". Chaque année, des nations sont accusées de pratiques déloyales et disposent d'un an à 18 mois pour supprimer les barrières aux échanges; si aucun accord n'est trouvé, des mesures de rétorsion sont prises. De 1974 à 1995, cet instrument a été utilisé à 84 reprises par les

Etats-Unis. En dépit des contestations de nombreux Etats, cette réglementation unilatérale n'a pas été abrogée. Les Etats-Unis l'utilisent désormais comme moyen de pression à l'égard de l'organe de règlement des différends de l'OMC.

En 1984, s'inspirant de la section 301 du Trade act américain, l'Union européenne s'est dotée d'un « nouvel instrument de politique commerciale », le NPIC. Cet outil était destiné à lutter contre les pratiques illicites d'Etats tiers dans des domaines ne faisant pas l'objet de règles définies par les accords du GATT. Ce type d'outil permettait à l'Union européenne d'utiliser des mesures de rétorsion commerciale à l'égard des pays pratiquant la concurrence déloyale : restrictions quantitative à l'exportation, augmentations de droits de douane etc.

L'Union européenne en a fait une utilisation très limitée (6 utilisations en 10 ans). Mais ce type de mesures décidées unilatéralement étant contraires aux règles de l'OMC car fondée sur « la loi du plus fort » dans les relations entre Etats, l'Union européenne y a renoncé avant l'adoption de l'accord de Marrakech.

L'Union européenne a également renoncé aux **accords de limitation des échanges** (cf restrictions quantitatives à l'exportation) qu'elle utilisait jusqu'à la création de l'OMC. De nombreux pays pratiquaient ce type d'arrangements. Dans les années 1980, une centaine d'accords de ce type étaient appliqués. Ils couvraient 10% des échanges mondiaux et le 1/3 des exportations japonaises de produits manufacturés. Les Etats-Unis et l'Union européenne ont mobilisé fréquemment ce type d'instrument pour contenir la progression des importations d'acier, d'automobiles, de textiles et de semi-conducteurs en provenance du Japon. Mais ces instruments sont désormais interdits par l'article XXII de l'accord sur les sauvegardes qui prévoyait leur démantèlement avant le 31 décembre 1999.

L'Union européenne s'est donc montrée exemplaire dans les négociations commerciales multilatérales et a démantelé par anticipation les instruments de rétorsion non conformes aux accords fondateurs de l'Organisation mondiale du Commerce.

2.3.2.2/ Les trois catégories d'instruments de défense de l'Union européenne

L'Union européenne dispose aujourd'hui de trois catégories d'instruments de défense commerciale : les droits antidumping, les mesures anti-subsidiation et les mesures de sauvegarde. Ces outils sont conformes aux règles de l'OMC (accord relatif à la mise en œuvre de l'article 6 de l'accord sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994, Accord sur les subventions et les mesures compensatoires de 1994, Accord sur les sauvegardes de 1994).

La procédure antidumping est l'instrument le plus connu des entreprises. Elle est utilisée lorsqu'il est démontré que le prix à l'exportation sur le marché européen d'un produit est inférieur au prix sur son marché domestique. Ce dumping peut aller jusqu'à la pratique d'un prix de vente en Europe inférieur au coût de production de ce produit. Il s'agit alors pour une entreprise d'éliminer ses concurrents sur un marché puis d'augmenter les prix en profitant de sa nouvelle position dominante. Dans d'autres cas, il s'agit tout simplement d'écouler des surplus de production qu'il serait difficile de vendre à leur coût normal. Le dumping est pratiqué dans le monde entier.

Le dumping apparaît souvent évidemment aux concurrents évincés du marché mais est en réalité difficile à démontrer. La procédure d'instruction est complexe.

Le dumping suscite des débats difficiles au sein des Etats membres. L'élaboration d'une position nationale face à une proposition de mise en place de droits antidumping n'est jamais aisée. En effet, en premier lieu, le dumping profite aux consommateurs. **Les entreprises de la grande distribution, comme les distributeurs indépendants, sont généralement opposées au relèvement des droits de douane. Cela peut également être le cas lorsque le dumping est pratiqué par des entreprises européennes qui ont délocalisé leur production et cherchent à évincer du marché des fabricants toujours installés au sein de l'Union européenne. Enfin, lorsqu'il s'agit de biens intermédiaires, les entreprises importatrices bénéficient du dumping et ne souhaitent pas d'intervention de l'Etat, soulignant même parfois que cela pourrait avoir des conséquences négatives sur l'emploi en Europe.**

Les mesures antisubventions prennent la même forme que les procédures antidumping, c'est-à-dire un accroissement de droits de douanes. Mais l'origine des distorsions de concurrence est différente. Elles répondent à subventions à l'exportation qui permettent à des produits d'être mis en vente sur le marché européen à un prix anormalement bas. Ces mesures antisubventions sont prévues par les règles de l'OMC mais dans des cas trop limités qui se sont pas adaptées aux nouvelles formes de concurrence déloyale par l'utilisation de divers types de financements publics.

Les mesures de sauvegarde à l'exportation permettent de mettre en place des restrictions quantitatives à l'importation à titre provisoire lorsque l'accroissement des importations d'un produit est d'une ampleur et d'une rapidité telles qu'il menace un secteur européen.

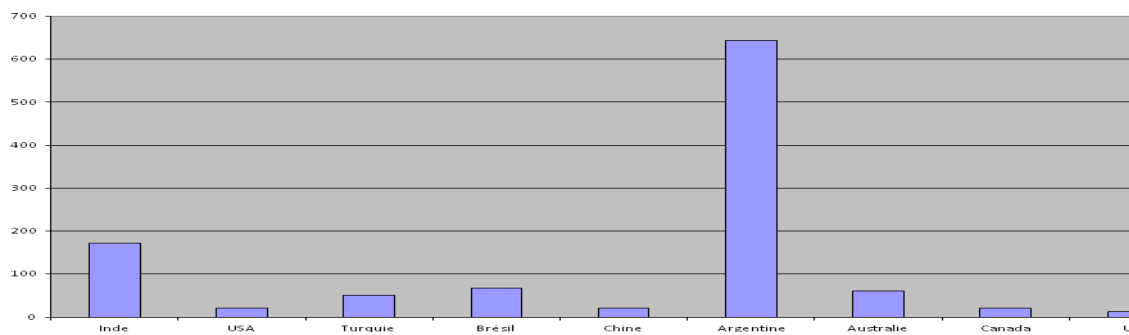
Ces trois mesures obéissent au même type de procédures. Les plaintes initiales sont présentées par les entreprises ou les Etats. La Commission procède aux enquêtes et à l'instruction avant de faire des propositions de réaction au Conseil qui prend la décision finale.

2.3.2.3/ Une utilisation très modérée de ces instruments par l'Union européenne

Chacun des instruments de défense commerciale n'a pas la même importance dans le dispositif d'ensemble de l'Union européenne. Les droits antidumping sont les plus utilisés : 85% des cas, contre 14% pour l'anti-subsidation et seulement 1% pour les mesures de sauvegarde.

La prédominance de l'instrument antidumping ne signifie pas qu'il est d'une utilisation fréquente même si les chiffres peuvent conduire à l'affirmer.

Le ratio nombre de procédures antidumping initiées/1000 milliards de dollars d'importations en 2009 dans les principaux pays



Commentaires : Ce ratio permet d'apprécier l'utilisation des droits antidumping au regard des importations. Il met en évidence le fait que l'Argentine qui importe 40 fois moins de produits que l'Union européenne en valeur a initié deux fois de procédures antidumping.

Source : OMC et tableau de la direction générale commerce de la Commission européenne.

Le tableau ci-dessous montre qu'en se référant au ratio entre le nombre des mesures antidumping et la valeur des importations, l'Union européenne est un utilisateur marginal des mesures antidumping à la différence de l'Argentine, de l'Inde, du Brésil ou de l'Australie par exemple.

Si l'union européenne utilisait autant l'instrument antidumping que l'Australie par exemple, elle initierait environ 100 cas par an au lieu d'une vingtaine. Alors que le montant de ses importations est légèrement supérieur à celui des Etats-Unis, début 2010, l'Union européenne ne dispose que de 135 mesures antidumping en vigueur contre 245 aux Etats-Unis.

La pratique européenne est encore plus prudente en ce qui concerne les mesures antisubventions. Début 2010, 8 mesures européennes étaient en vigueur à comparer à 39 aux Etats-Unis. Aucune mesure de sauvegarde n'était en vigueur, cet instrument étant considéré comme peu adapté.

Au total selon la direction générale du Trésor française, 0,6% seulement des importations européennes font l'objet de mesures de défense commerciale. Cette direction souligne d'ailleurs qu'environ la moitié des enquêtes diligentées par la Commission européenne sur plaintes d'industriels européens aboutissent à un classement sans suite.

2.3.2.4/ La nécessité de nouvelles réformes pour améliorer ces instruments

En modifiant les règles de vote relatives à ces instruments (passage de la majorité simple à la majorité qualifiée), la dernière réforme de l'instrument antidumping pourrait

permettre de l'utiliser plus fréquemment. Mais rien n'est assuré. De plus les problèmes de fond qui expliquent l'inefficacité de ces instruments n'ont pas été réglés.

Plusieurs de ces causes mériteraient d'être traitées en priorité :

- Les conditions à réunir. Ces expliquent le classement de nombreuses plaintes. Les conditions de représentativité des plaignants sont exigeantes. Le « test d'intérêt communautaire » qui oblige à vérifier si l'intérêt de la Communauté, des producteurs, des consommateurs et utilisateurs justifie la mise en place de droits supplémentaires lorsque le dumping est démontré.
- La longueur de la procédure. L'instruction d'une demande se fait le plus souvent dans des délais qui surprennent les entreprises par leur longueur et ne permettent pas de réagir efficacement à des actions de dumping. L'insuffisance des moyens humains affectés à ces procédures d'instruction et l'ampleur des contraintes juridiques semblent être les principales raisons de cette longueur excessive des procédures.
- La faiblesse des droits antidumping et la limitation de leur durée. Pour être dissuasif, les droits doivent être réellement pénalisants pour les produits concernés et maintenus le temps nécessaire pour que les actions de dumping cessent. Or la comparaison entre l'Union européenne et les Etats-Unis montre que le dispositif européen est nettement moins dissuasif.

Proposition n°17

Entreprendre une action d'influence auprès de la Commission européenne et de nos partenaires pour obtenir **en priorité une utilisation offensive des instruments existants et si le contexte de négociation le permet, de nouvelles améliorations de la procédure antidumping afin notamment :**

- De permettre la mise en place de droits provisoires dans un délai de deux mois (un mois le plus souvent aux Etats-Unis) ;
- D'augmenter le taux de pénalisation des importations par les droits anti-dumping (35% en Europe, 132% aux Etats-Unis) ;
- D'allonger la durée des mesures anti-dumping dont moins de 25% sont prolongées au-delà de 5 ans contre 75% aux Etats-Unis.
- D'accroître les moyens en effectifs de la direction générale du commerce consacrés aux instruments de défense commerciale afin d'accélérer les procédures d'instruction (environ 170 agents actuellement à comparer à 375 aux Etats-Unis).

2.3.2/ Les accords européens devraient être plus exigeants

2.3.2.1/ L'Union européenne est en position difficile pour négocier des accords bilatéraux

Pour les dirigeants successifs du GATT, puis de l'OMC, les accords régionaux doivent compléter le système multilatéral et non le concurrencer. Ces instruments peuvent d'ailleurs contribuer aux progrès des négociations multilatérales en adoptant des règles plus avancées que celles de l'OMC. Selon Peter SUTHERLAND, ancien directeur général du GATT, « *le régionalisme et le multilatéralisme constituent les deux faces d'une même pièce* »⁴⁰.

Les accords commerciaux régionaux et en particulier les accords de libre-échange sont au cœur d'enjeux défensifs ou offensifs pour les Etats. La théorie économique distingue en effet le « régionalisme ouvert » du « régionalisme fermé ». L'Union européenne, bien que constituée en union douanière, est considérée comme appartenant à la première catégorie en raison de l'ouverture de son marché aux pays tiers. L'ALENA, en revanche, relève du « régionalisme fermé ». Chacun de ses membres a en effet maintenu un grand nombre de barrières tarifaires et non tarifaires dans ses relations commerciales avec ses partenaires extérieurs.

Outre son ouverture unilatérale aux pays les moins avancées résultant de l'initiative dite « tout sauf les armes », l'Union européenne ne pratique que par exception la préférence communautaire et l'accès à son marché est aisé. Elle s'est efforcé d'être exemplaire dans les négociations multilatérales et a donc souvent anticipé les concessions pour contribuer au progrès des discussions.

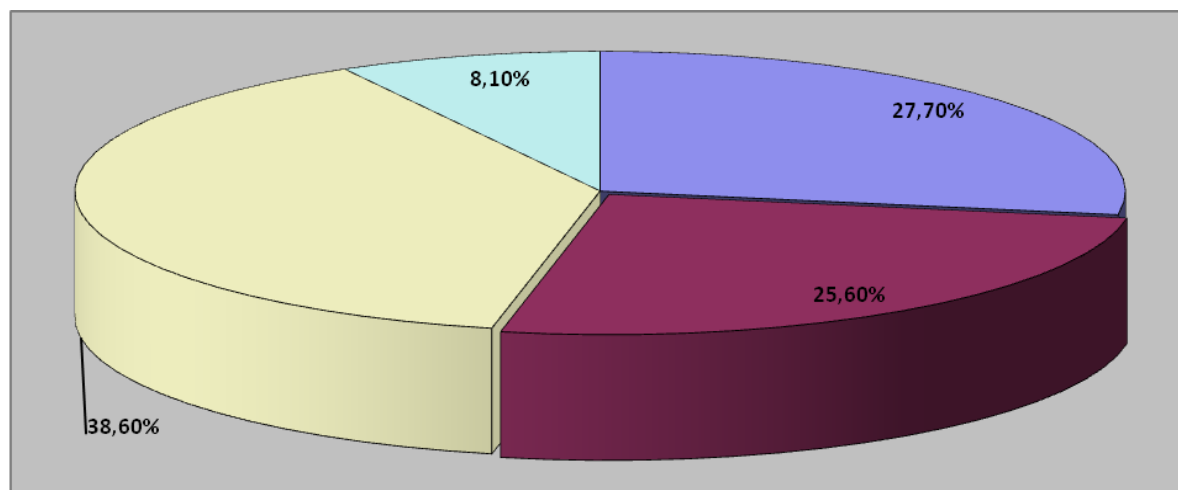
Il est donc aujourd'hui beaucoup plus difficile pour elle de négocier en position de force avec des partenaires extérieurs. Cette conception ancienne de l'insertion de l'Union européenne dans le commerce mondial explique que l'essentiel de ses exportations de produits industriels ne soient pas « couvertes » par des accords de libre-échange. Ainsi que l'indique le graphique ci-dessous, **un peu plus du quart seulement des exportations de produits industriels de l'Union bénéficie d'un accès privilégié à un marché tiers dans le cadre d'un accord de libre-échange.**

L'ouverture du marché européen aux importations de pays tiers n'est donc pas la contrepartie de concessions obtenues dans le cadre de négociations. Elle est le résultat, pour l'essentiel, de mesures unilatérales qui concrétisent sa volonté d'exemplarité en matière de commerce international.

La mise en œuvre de cette politique explique que le niveau moyen des droits appliqués aux importations industrielles dans l'Union européenne (4%) soit l'un des plus bas du monde.

⁴⁰ Source : « Le régionalisme économique international : de la première à la deuxième génération » de MM. DEBLOCK et BRUNELLE.

La couverture Des exportations de produits industriels de l'Union européenne par des accords de libre-échange



- ALE opérationnels
- ALE non opérationnels
- Absence d'ALE avec principaux partenaires
- Absence d'ALE avec reste du monde

Commentaires :

- Les ALE opérationnels ont été signés et sont appliqués..
- Les ALE non opérationnels ont soit fait l'objet de négociations terminées récemment ce qui explique qu'ils ne soient pas encore en vigueur, soit sont l'objet de négociations en cours ou planifiées. Sont notamment concernés des pays d'Amérique centrale et d'Amérique du Sud, des pays d'Asie du Sud-Est, des pays du Golfe.
- La catégorie « absence d'ALE avec les principaux partenaires de l'UE » regroupe l'Australie, la Chine, le Japon, la Russie, les Etats-Unis et la Nouvelle-Zélande.
- La catégorie « reste du monde » rassemble environ 70 pays.

Source : Commission européenne (direction générale du Commerce).

2.3.2.2/ De nouvelles exigences dans les derniers mandats de négociation

Depuis quelques années, la Commission européenne semble avoir pris conscience de l'ampleur des déséquilibres commerciaux et des asymétries d'accès au marché dont sont victimes les entreprises européennes et en particulier les industries. La communication de la Commission de 2006 sur « *Une Europe compétitive dans une économie mondialisée* » met en avant ces nouvelles ambitions européennes.

« L'UE devra définir des critères économiques pour négocier et conclure des ALE (accords de libre-échange) et pour identifier ses partenaires, à savoir le potentiel des marchés en termes de taille et de croissance économique, le niveau des protections à l'égard des exportations de l'UE (tarifs douaniers, barrières non tarifaires) etc. D'autres facteurs entreront en ligne de compte comme les négociations entre les partenaires potentiels et les concurrents de l'UE, l'impact de ces négociations sur l'UE et le risque qu'elles comportent sur l'accès préférentiel aux marchés de l'Union pour les partenaires. Sur cette base, les partenaires à privilégier sont les pays de l'ANASE, la Corée du Sud et l'Inde qui répondent aux critères énoncés ainsi que le Mercosur, la Russie et le Conseil de coopération du Golfe et la Chine.

Au niveau du contenu, ces accords doivent être plus complets, plus ambitieux et plus larges de manière à englober une vaste gamme de domaines couvrant les services et les investissements ainsi que les DPI. **Les ALE doivent prévoir une convergence réglementaire pour lutter efficacement contre les barrières non tarifaires, des dispositions plus fortes et plus fermes (droits de la propriété intellectuelle, concurrence...), des règles d'origine simples et modernes adaptées aux réalités ainsi que des mécanismes de suivi pour évaluer la mise en œuvre et les résultats.** Les ALE seront adaptées aux spécificités du développement (avec des études d'impact) et du développement durable. Ils répondront également aux besoins de chaque pays conformément aux stratégies de l'UE à l'égard de ces pays et des régions auxquelles ils sont rattachés »⁴¹.

Mais quelques années après ces déclarations, l'absence de véritables progrès dans les relations commerciales bilatérales de l'Union européenne a incité le Conseil européen du 16 septembre 2010 à adopter des conclusions définissant les objectifs à poursuivre dans le cadre des négociations à venir et appelant à la prise de mesures concrètes pour « permettre la conclusion d'accords de libre-échange ambitieux, garantir aux entreprises européennes un accès plus large au marché et renforcer la coordination avec nos principaux partenaires commerciaux en matière réglementaire ». Ces conclusions du Conseil européen soulignent également que ces nouveaux partenariats doivent « fonctionner dans les deux ans, sur la base d'intérêts et d'avantages mutuels, étant entendu que tous les acteurs ont des droits mais aussi des devoirs ».

La Communication de la Commission européenne intitulé « Commerce, croissance et affaires mondiales : la politique commerciale au cœur de la stratégie Europe 2020 » énonce à nouveau des orientations qui intègrent les préoccupations du Conseil européen.

Au-delà de ces nombreuses déclarations, ce qui importe pour les entreprises, ce sont les résultats concrets qui pourraient être obtenus dans les négociations en cours ou à venir. Or depuis la relance en 2006 d'une politique d'accords de libre-échange, l'Union européenne n'a pas encore démontré sa capacité à obtenir des résultats plus favorables aux entreprises européennes.

La signature récente de l'accord Union européenne – Corée du Sud est un exemple de cette dissymétrie. L'Union européenne offre un marché de plus de 18 millions de nouvelles immatriculations de véhicules particuliers et la Corée du Sud un marché de 1 million de nouvelles immatriculations d'automobiles⁴². En application de l'accord, l'Europe éliminera progressivement les 10% de droits de douanes imposées aux automobiles coréennes. "Les voitures arriveront en Europe 10% moins cher", s'est d'ailleurs félicité

⁴¹ Source : Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 4 octobre 2006 « Une Europe compétitive dans une économie mondialisée » (COM(2006) 567)

⁴² Source : Chiffres 2008 du Comité des constructeurs français d'automobiles (CCFA).

Jean-Marie HURTIGER président de **Renault** Samsung, la filiale coréenne de Renault. "Mais l'impact ne sera pas immédiat. En raison des difficultés administratives, il est pour le moment très compliqué de bénéficier des réductions douanières" a-t-il ajouté »⁴³.

Plusieurs règlements techniques coréens, dans le domaine des normes automobiles, notamment les émissions de CO2, restent un problème pour l'UE, selon une source diplomatique d'un Etat membre de l'UE. Les entreprises européennes craignent que les dispositions de l'ALE réclamant la « *transparence et la concertation* » concernant les nouvelles réglementations et normes soient trop vagues et ne permettent pas d'augmenter de manière tangible l'accès au marché en Corée. « *Nous devons veiller à ce que l'ALE soit totalement appliqué* », a déclaré le président de la Chambre de commerce de l'UE et PDG de Renault Samsung Motors, Jean-Marie HURTIGER.

L'accord de libre-échange Union européenne-Corée du Sud

Selon les estimations de la délégation européenne à Séoul, le commerce bilatéral entre l'UE et la Corée (d'un montant annuel de 65 milliards d'euros) devrait doubler d'ici vingt ans, par rapport à un scénario sans ALE. Côté coréen, on prévoit à long terme une augmentation du PIB de 5,6% et la création de 253 000 emplois

L'ALE prévoit en effet la suppression complète de 98,7 % de toutes les taxes douanières entre l'Union européenne et le Pays du Matin calme d'ici 5 ans. Seuls quelques produits agricoles (dont le riz) ne sont pas concernés. "L'accord devrait permettre de doubler le montant des échanges commerciaux bilatéraux entre l'UE et la Corée d'ici 20 ans, par rapport à un scénario sans ALE", estime-t-on du côté de la délégation de la Commission européenne à Séoul. Ces échanges se sont élevés à 66,5 milliards d'euros en 2010.

Un accord qui pourrait dopper les exportations coréennes de 7,4 milliards d'euros et créer 253 000 emplois

Côté sud-coréen, on se félicite aussi de cette ratification très attendue. La solide croissance (6,1% en 2010) de la quatrième économie d'Asie repose en effet en grande partie sur ses exportations. Ses géants industriels tels que Samsung et Hyundai vont ainsi bénéficier de la disparition graduelle des taxes de 14% imposées par l'Europe sur les produits électroniques, ou de 10% sur les automobiles. Le KIEP, l'institut coréen de politique économique, estime que l'accord devrait permettre de dopper les exportations coréennes de 7,4 milliards d'euros et de créer 253 000 emplois.

Les principales exportations de la Corée du Sud en Europe concernent l'automobile, les bateaux, les biens électroniques et les semi-conducteurs. L'UE de son côté exporte en Corée machines industrielles, produits chimiques, voitures et produits agricoles.

Une étude estime que l'accord permettra de créer de nouveaux échanges de biens et services d'une valeur de 19,1 milliards € pour l'UE; une autre étude calcule qu'il fera plus que doubler le commerce bilatéral UE-Corée du Sud au cours des 20 prochaines années par rapport à un scénario sans l'ALE. L'accord supprime pratiquement tous les droits à l'importation entre les deux économies, ainsi que de nombreuses barrières non tarifaires. Il soulagera les exportateurs européens de produits industriels et agricoles vers la Corée du Sud du paiement de droits de douane. Une fois que les droits seront totalement éliminés, les exportateurs de l'UE économiseront 1,6 milliard € par an. La moitié de ces économies seront effectives dès le jour de l'entrée en vigueur de l'accord.

⁴³ ACCORD UE-COREE - 30/06/2011

L’ALE créera également de nouveaux accès aux marchés des services et des investissements et permettra de réaliser des progrès importants dans des domaines tels que la propriété intellectuelle, les marchés publics, la politique de concurrence et le commerce, ainsi que le développement durable.

Contexte

Le commerce de marchandises UE-Corée du Sud représentait environ 54 milliards € en 2009. L’UE accuse actuellement un déficit commercial avec la Corée du Sud en ce qui concerne le commerce des marchandises, même si les tendances donnent à penser que le marché coréen offre un potentiel de croissance significatif. Pour des articles tels que les produits chimiques, les médicaments, les pièces automobiles, les machines industrielles, les chaussures, les équipements médicaux, les métaux non-ferreux, le fer et l’acier, le cuir et la fourrure, le bois, la céramique et le verre, l’UE enregistre un excédent commercial important. De même, pour les produits agricoles, la Corée du Sud est l’un des marchés d’exportation mondiaux les plus précieux pour les agriculteurs de l’UE, avec des ventes annuelles de plus de 1 milliard €. Concernant les services, l’UE affiche un excédent avec la Corée du Sud de 3,4 milliards €, avec des exportations pour 7,8 € milliards en 2008 et des importations pour 4,4 milliards €.

2.3.2.3/ La nécessité de clauses supplémentaires dans les accords régionaux

L’Union européenne, avec environ 500 millions d’habitants, offre le premier marché du monde développé, y compris pour les marchés publics (plus de 2000 milliards). Le nombre de consommateurs, associé à leur niveau de pouvoir d’achat, présente des enjeux majeurs pour des Etats qui recherchent des débouchés pour leurs industries ou leurs services. Aucun autre pays n’offrant un marché intérieur présentant de telles caractéristiques, la dissymétrie dans les ouvertures consenties lors de la signature d’un accord de libre-échange (ALE) entre l’Union européenne et un partenaire est structurelle.

L’UE devra définir des critères économiques pour négocier et conclure des ALE et pour identifier ses partenaires, à savoir le potentiel des marchés en termes de taille et de croissance économique, le niveau des protections à l’égard des exportations de l’UE (tarifs douaniers, barrières non tarifaires) etc. D’autres facteurs entreront en ligne de compte comme les négociations entre les partenaires potentiels et les concurrents de l’UE, l’impact de ces négociations sur l’UE et le risque qu’elles comportent sur l’accès préférentiel aux marchés de l’Union pour les partenaires. Sur cette base, les partenaires à privilégier sont les pays de l’ANASE, la Corée du Sud et l’Inde qui répondent aux critères énoncés ainsi que le Mercosur, la Russie et le Conseil de coopération du Golfe et la Chine

Proposition n°17

Soumettre l’ouverture des négociations pour un accord commercial de l’Union européenne à **une étude d’opportunité économique et sociale** et limiter les perspectives d’accords aux pays qui appliquent au moins une partie des conventions internationales dont le respect est une condition d’éligibilité au SPG+ (conventions sur les normes fondamentales de l’OIT, conventions environnement etc).

Par ailleurs un « screening » préalable des intérêts offensifs et défensifs de l’Union européenne devrait être réalisé avant de prendre toute décision de principe

engageant à l'ouverture de négociations bilatérales.

Proposition n°18

S'inspirant des accords américains, les mandats relatifs aux futurs accords régionaux pourraient introduire systématiquement des obligations relativement aux normes sociales, environnementales (ex Kyoto ou Reach) et aux normes relatives aux droits de l'Homme lorsqu'elles n'ont pas été considérées comme des conditions préalables de l'ouverture de négociations.

Un chapitre spécifique « marchés publics » doit être introduit dans tout accord de libre-échange en cours de négociation avec un pays tiers. Pour les pays AMP avec lesquels l'UE négocie un accord de libre-échange, le champ de l'accord qui concerne les marchés publics doit garantir l'acquis de l'AMP et si possible aller plus loin (cf. l'exemple du Canada qui avait exclu du champ de l'AMP ses provinces. Leur inclusion dans un accord de libre-échange était l'une des conditions de l'ouverture de négociations d'un accord bilatéral). Pour les pays hors AMP, la couverture doit être équivalente à l'offre européenne et éviter toute exception (ex : exclusion des entités sous fédérales).

2.3.3/ L'UE pourrait proposer des évolutions de l'OMC

2.3.3.1/ La nécessité d'une mise en cohérence des engagements internationaux

La concurrence déloyale se nourrit de l'absence de cohérence des engagements internationaux. Le développement d'une offre mondiale de production et de marchés internationalisés exige une gouvernance mondiale coordonnée. Les progrès du G20 vont dans ce sens mais concernent essentiellement des questions macroéconomiques et macrofinancières. Les entreprises sont confrontées à des engagements contradictoires et parfois incohérents des Etats. Les exemples de ces incohérences sont nombreux :

- Un Etat peut adhérer à l'OMC alors qu'il ne respecte pas la plupart des normes fondamentales de l'organisation internationale du travail ;
- Un Etat peut être membre de l'OMC sans avoir signé l'accord plurilatéral sur les marchés publics ;
- La signature des grandes conventions internationales sur l'environnement n'entraîne pas leur application automatique en matière de commerce international.

Les accords fondant l'OMC pourrait prévoir que les accords internationaux signés par un minimum d'Etats membres de l'OMC s'appliquent automatiquement à l'ensemble de ses membres.

Proposition n°19

Lancement d'une étude juridique sur la possibilité d'étendre automatiquement aux membres de l'OMC les engagements internationaux signés par un minimum d'Etats représentatifs dans d'autres domaines. L'objectif serait ensuite de proposer ce dispositif juridique dans le cadre le plus approprié dans une première étape (G20, Union européenne ou OMC) .

2.3.3.2/ Les améliorations souhaitables du mode de fonctionnement de l'OMC

De nombreuses améliorations du mode de fonctionnement de l'OMC sont souhaitables et concernent : les conditions d'adhésion, les procédures de décision, la procédure de règlement des différends, la suppression de la procédure déclarative pour l'appartenance à une catégorie de pays et création d'une catégorie spécifique pour les nouvelles puissances émergentes.

Mais il s'agit d'un sujet en soi, la réforme de l'OMC nécessitant de longues négociations auxquelles de nombreux Etats ne sont pas ouverts aujourd'hui.

2.3.3.3/ La nécessité de transformer l'OMC en organisation mondiale de la Concurrence

Les accords de 1994 qui fondent l'Organisation mondiale du Commerce ont été négociés et adoptés dans un contexte profondément différent de la situation actuelle. La fragmentation des processus de production qui a conduit à la mondialisation actuelle était naissante. Les acteurs du commerce mondial n'étaient pas aussi diversifiés qu'aujourd'hui. Ce constat s'applique aussi bien aux grands acteurs étatiques qu'aux sociétés multinationales. Les grandes puissances émergentes d'aujourd'hui ne jouaient encore qu'un rôle secondaire dans l'économie mondiale. La crise financière n'était pas intervenue. La zone euro n'existait pas.

Cela explique l'inadaptation de l'OMC à la situation actuelle. La crise financière a fait émerger un besoin de régulation financière. Les désordres économiques, monétaires et commerciaux nécessitent la mise en place d'une régulation économique basée sur un dispositif de lutte contre les concurrences déloyales. Ce besoin n'est pas encore aussi ressenti que celui de régulation financière.

Mais il est tout aussi important. L'OMC apparaît comme l'organisation la mieux préparée à organiser cette régulation économique au niveau mondial. Cela nécessite des changements dans son mode de fonctionnement et en particulier dans sa gouvernance ainsi qu'un élargissement de son champ de compétence afin de la transformer en organisation mondiale de la Concurrence ainsi que le précise la proposition suivante. Il pourrait s'agir d'un sujet de discussions dans le cadre européen ou bien entre membres du G20 directement.

Proposition n°20

Entreprendre des discussions dans le cadre européen ou le cadre d'une G20 en vue d'une déclaration sur la transformation nécessaire de l'organisation mondiale du commerce en organisation mondiale de la régulation économique et commerciale.

La déclaration de l'Union européenne ou des membres du G20 pourrait :

- 1. Constater la montée d'une concurrence déloyale pratiquée par des anciens et des nouveaux acteurs économiques ;**
- 2. Souligner l'insuffisance des réponses apportées par l'organisation mondiale du commerce fondée dans un contexte profondément différent de celui de la mondialisation actuelle ;**
- 3. Suggérer des évolutions fondamentales du fonctionnement de l'OMC (durcissement des règles d'adhésion, introduction de clauses de suspension d'un Etat membre, généralisation avec exceptions du vote à la majorité qualifiée, assouplissement de la saisine de l'organe de règlements des différends, évolution de son mode de fonctionnement...) ;**
- 4. Proposer la transformation à terme de l'OMC en organisation mondiale de la concurrence en étendant son champ de compétence afin de répondre au besoin de régulation économique qui s'applique autant à l'environnement de l'acte de production qu'au commerce mondiale de la concurrence. L'organe de règlement des différends serait modifié pour devenir également une juridiction internationale de traitement des conflits portant sur les affaires les plus importantes de concurrence déloyale.**

Conclusion

Au cours des cinquante années de sa construction, l'Union européenne a fait du respect du libre-échange un de ses principes de fonctionnement. **Les institutions européennes sont restées fidèles au préambule du traité de Rome qui souligne les motivations de la politique commerciale de l'Union : « Désireux de contribuer, grâce à une politique commerciale commune à la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux ... ».**

Le rééquilibrage des échanges entre les pays industrialisés et le monde en développement a inspiré les positions européennes dans les grandes négociations commerciales. Plus que toute autre région du monde, l'Europe a ouvert son marché intérieur à ses concurrents des pays tiers. En charge des négociations, la Commission européenne a convaincu les Etats membres d'anticiper les concessions pour faciliter les grands cycles de négociation. Soucieuse de l'avenir des pays en développement, l'Union a multiplié les initiatives de désarmement tarifaire en les privilégiant. Avec l'initiative « tout sauf les armes », elle a montré la voie d'une ouverture totale aux produits des pays les moins avancés.

Ayant construit, sans l'avoir achevé, le premier marché intérieur du monde en terme de pouvoir d'achat, les responsables européens ont développé une politique exemplaire de normalisation destinée à favoriser le consommateur, avec l'espoir de montrer la voie au reste du monde. Cette volonté d'exemplarité normative s'est appliquée autant à des normes de production, notamment à caractère environnemental, qu'à la politique de la concurrence et à d'autres actions d'encadrement de l'activité économique. Pour les dirigeants européens, le libre-échange et la concurrence ont toujours été considérés comme les moteurs de la croissance internationale.

Pendant quarante ans, l'Union européenne a bénéficié des fruits attendus. Mais depuis une dizaine d'années, une forme de mondialisation, la mondialisation déloyale a révélé quelques vices cachés de la construction européenne. Faute d'une organisation permettant de vérifier le respect des réglementations européennes sur le marché intérieur, les Etats membres sont confrontés à des pratiques déloyales de la part de concurrents externes à l'Union européenne. N'ayant pas suffisamment pris en compte les intérêts industriels, les responsables européens ont multiplié les handicaps pour leur appareil de production. Dans les relations commerciales sur les marchés tiers, les entreprises européennes souffrent de la violation des principes fondateurs du libre-échange. **La concurrence déloyale devient une pratique émergente qui se développe.**

Les déséquilibres économiques et commerciaux sont désormais des thèmes de discussion au G20. Leur persistance pourrait conduire à des crises systémiques aussi graves que les crises financières. **Face à cette mondialisation déloyale, la France a identifié les actions à entreprendre pour retrouver une croissance plus équilibrée fondée sur un principe de loyauté applicable tant aux conditions de production qu'aux échanges. L'intérêt des entreprises à lutter contre la concurrence déloyale rejoint celui des consommateurs. La France pourrait aider ses partenaires à en faire un nouveau projet européen au service des citoyens et des entreprises.**

Annexes

ANNEXE 1

Liste des personnes rencontrées

1. ETAT

Ministres

- Eric BESSON, ministre délégué en charge de l'industrie
- Pierre LELLOUCHE, secrétaire d'Etat au commerce extérieur
- Laurent WAUQUIEZ, ministre délégué en charge des affaires européennes
- Jean LEONETTI, ministre délégué en charge des affaires européennes

Cabinets

- Fabien RAYNAUD, conseiller Europe du Président de la République
- Marie-Anne BARAT-LAYANI directrice adjointe du cabinet du Premier ministre
- Marie BONNET, conseillère en charge du développement durable au cabinet du Premier ministre

- Alexandre de JUNIAC, directeur du cabinet de la ministre de l'économie, des finances et de l'industrie
- Jacques LE PAPE, directeur-adjoint du cabinet de la ministre de l'économie, des finances et de l'industrie
- Frank SUPPLISSON, du cabinet du ministre déléguée chargée de l'industrie
- Carine KRAUS, directrice-adjoint du cabinet du ministre déléguée chargée de l'industrie
- Etienne BRUMAULD DES HOULIERES, conseiller au cabinet du ministre délégué en charge de l'industrie
- Thomas COURBE, directeur du cabinet su secrétaire d'Etat au Commerce extérieur

- Erkki MAILLARD, directeur du cabinet ministre délégué en charge des affaires européennes
- Christophe PARISOT, directeur du cabinet ministre délégué en charge des affaires européennes
- Christophe GARAUD, conseiller technique au cabinet du ministre délégué en charge des affaires européennes
- François ROSENFELD, conseiller technique au cabinet du ministre délégué en charge des affaires européennes
- Marie-Claire DAVEU, directrice du cabinet de la Ministre de l'écologie et du développement durable
- Jean-Marie DURAND, directeur-adjoint du cabinet de la Ministre de l'écologie et du développement durable

Administrations et organismes publics

- Gilles BRIATTA, secrétaire général pour les affaires européennes, conseiller Europe au cabinet du Premier ministre
- Charles FRIES, nouveau secrétaire général pour les affaires européennes et conseiller diplomatique du Premier ministre
- Pierre HEILBRONN, secrétaire général-adjoint des affaires européennes et conseiller Europe du Premier ministre
- Anne-Laure DE COINCY, secrétaire général-adjoint des affaires européennes

- Luc ROUSSEAU, directeur général de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS)
- Pascal ROGARD, sous-directeur en charge des affaires européennes et internationales à la DGCIS
- Clément LUBIN, chargé de mission auprès du DGCIS
- Ludovic WEBER, directeur de cabinet de DGCIS

- Jean-François DEHECQ, président d'honneur de SANOFI AVENTIS, vice-président de la Conférence nationale de l'Industrie
- René RICOL, commissaire général à l'investissement
- Jean-Claude VOLOT, médiateur de la sous-traitance

- Ramon FERNANDEZ, directeur général du Trésor
- Hervé de VILLEROCHÉ, chef de service à la direction générale du Trésor
- Renaud LASSUS, sous-directeur à la direction générale du Trésor
- Françoise KLEIN, chef de bureau
- Fanny LETIER, chef de bureau
- Gérard RAMEIX, médiateur du crédit aux entreprises

- Jacques FOURNEL, directeur général des douanes et des droits indirects (DGDDI)
- Jean-Michel THILLIER, sous-directeur à la DGDDI

- François BERSANI, ingénieur général des mines, secrétaire général du comité pour les métaux stratégiques

- Catherine DELORT, sous-directeur du droit de la commande publique, direction des affaires juridiques, ministère de l'économie, des finances et de l'industrie
- Guillaume de LA TAILLE, chef du bureau réglementation de la commande publique DAJ, ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

- Pierre SELLAL, secrétaire général du ministère des affaires étrangères et européennes
- Laurent PIC, chargé de mission auprès du Secrétaire général
- Philippe SETTON, chef de service à la direction de l'Union européenne du ministère des affaires étrangères et européennes
- Paul BARETS, sous-directeur à la direction générale de la mondialisation du ministère des affaires étrangères et européennes

- Philippe ETIENNE, , Représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne

- Philippe LEGLISE-COSTA, Représentant permanent adjoint de la France auprès de l'Union européenne
- Jean-Paul THUILLER, ministre conseiller pour les affaires économiques à la représentation permanente à Bruxelles
- Jean-Pierre LABE, conseiller en charge de l'industrie à la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne

- Antoine GOSSET-GRAINVILLE, directeur général adjoint de la Caisse des dépôts et consignations
- Michel THIERRY, inspecteur général des affaires sociales

- David APPIA, président de l'Agence française des investissements internationaux
- Serge BOSCHER, directeur général de l'Agence française des investissements étrangers

- Bruno LASSERRE, Conseiller d'Etat, président de l'Autorité de la concurrence
- Fabien ZIVY, chef du service de la présidence de l'Autorité de la concurrence
- Frédéric JENNY, professeur d'économie, conseiller à la chambre commerciale de la Cour de cassation

- Jean-Denis COMBEXELLE, directeur général du travail

- Alan BRYDEN, ingénieur général des mines, membre du CGIET

- Raymond COINTE, directeur des affaires européennes et internationales, ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement
- Pierre-Franck CHEVET, directeur général de l'énergie et du climat, ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement
- Agnès LECLERC, déléguée aux affaires européennes et internationales, ministère du travail, de l'emploi et de la santé

- Laurent COLLET-BILLON, Délégué général à l'armement
- Denis ROGER, sous-directeur des affaires industrielles et de l'intelligence économique, direction générale de l'armement
- Bernard SQUARCINI, directeur central du renseignement intérieur
- Jean-Philippe COTIS, directeur général de l'INSEE

- Roger KAROUTCHI, ancien ministre, Ambassadeur à l'OCDE
- Gilles de ROBIEN, ancien ministre, Ambassadeur délégué du Gouvernement français auprès de l'OIT

2. PARLEMENT FRANÇAIS ET AUTRES ASSEMBLEES

Assemblée nationale

- Pierre LEQUILLER, député des Yvelines, président de la Commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale

- Serge POIGNANT, député de Loire Atlantique, président de la Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale
- Jacques MYARD, député des Yvelines, co-rapporteur du rapport d'information sur la politique industrielle de l'Europe
- Jérôme LAMBERT, député de Charente, co-rapporteur du rapport d'information sur la politique industrielle de l'Europe
- Laure de LA RAUDIERE, députée d'Eure-et-Loir, vice-présidente de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale
- Olivier CUNY, directeur du cabinet du Président de l'Assemblée nationale,
- Guillaume LESAGE, conseiller à la présidence de l'Assemblée nationale

Sénat

- Jean-Paul EMORINE, sénateur de Saône-et-Loire, président de la Commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire du Sénat
- Josselin de ROHAN, sénateur du Morbihan, président de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat
- Jean-Pierre CHEVENEMENT, sénateur du territoire de Belfort
- Monsieur Jean BIZET, sénateur de la Manche, président de la Commission des affaires européennes du Sénat
- Jacques GAUTIER, sénateur des Hauts-de-Seine
- Louis NEGRE, sénateur des Alpes Maritimes

Conseil économique, social et environnemental

- Jean-Paul DELEVOYE, ancien ministre, Président du Conseil économique, social et environnemental

3. ORGANISMES PROFESSIONNELS ET SYNDICATS

Syndicats de salariés

- Joseph THOUVENET, secrétaire général adjoint de la CFTC
- Marcel GRIGNARD, secrétaire général adjoint de la CFDT
- Peter SCHERRER, Secretary General of the European Metalworkers Federation (EMF)

Business Europe

- Philippe de BUCK, directeur général
- Adrian VAN DEN HOVEN, directeur des relations internationales
- Franz FOLKER, directeur des affaires industrielles

Medef

- Michel GUILBAUD, directeur général du MEDEF
- Catherine MINARD, directrice des affaires internationales du MEDEF
- André-Luc MOLINIER, directeur des affaires européennes du MEDEF

Cercle de l'Industrie

- Jacques LEFLON, conseiller du président du Cercle de l'Industrie
- Christophe BEAUX, délégué général du Cercle de l'Industrie

Groupe des fédérations industrielles

- Pierre GATTAZ président du directoire de RADIALL, président du groupe des fédérations industrielles, président de la fédération des industries électriques, électroniques et de communication
- Thierry NOBLOT, ancien directeur général du groupe des fédérations industrielles
- Vincent MOULIN-WRIGHT, nouveau directeur général du groupe des fédérations industrielles

ORGALIME (European Engineering Industries Association)

- Adrian HARRIS, directeur général d'ORGALIME

Association nationale des industries agro-alimentaires

- Bruno HOT, président du syndicat national des fabricants de sucre de France
- Diane DORE, Chef de projet échanges extérieurs

Comité des constructeurs automobiles

- Xavier FELS, ancien président
- Patrick BLAIN, nouveau président
- Luc BASTARD, vice-président
- Pierre-Louis DEBAR, directeur

Eurofer

- Georges DI LALLO, président

Fédération bancaire française

- Jean-François PONS, délégué aux affaires européennes et internationales

Fédération française de l'acier

- Philippe DARMAYAN, Président
- Bernard CRETON, délégué général

Fédération des industries mécaniques

- Jérôme FRANTZ, président de la fédération des industries mécaniques
- Jean-Luc JOYEAU, premier vice-président de la fédération des industries mécaniques
- Michel ATHIMON, délégué général

Fédération française des des industries des équipements pour véhicules

- Claude CHAM, président

- Arnaud de DAVID-BEAUREGARD, vice-président

Fédération des industries électriques, électroniques et de communication

- Eric JOURDE, délégué général de la fédération des industries électriques, électroniques et de communication

Fédération des industries des peintures, encres, couleurs, colles et adhésifs (fipec)

- Michel DUFOUR, président
- Michel LE TALLEC, délégué général

Fédération nationale des travaux publics (FNTP)

- Marie EILLER, directrice du service Europe

Fédération de la plasturgie

- Bruno ESTIENNE, président
- Patricia LEXCELLENT, déléguée générale

Groupement des industries de construction et activités navales

- Jean-Marie POIMBOEUF, président du groupement des industries de construction et activités navales
- Fabrice THEOBALD, secrétaire général

Groupe des industries françaises aéronautiques et spatiales (GIFAS)

- Jean-Paul HERTEMAN, Président
- Guy RUPIED, délégué général
- Vincent GORRY, directeur des affaires européennes et internationales du GIFAS
- Agnès FERRAGU-PALOMEROS, directrice des affaires institutionnelles du GIFAS

Syndicat français de l'industrie cimentière

- Rachid BENYAKHLEF, président du syndicat français de l'industrie cimentière,
- Philippe CHARLET, secrétaire général
- Anne BERNARD-GELY, déléguée générale

Union des industries de la protection des plantes

- Jean-Pierre PRINCEN, président,
- Jean-Charles BOCQUET, directeur général de l'union des industries de la protection des plantes

Union des industries textiles

- Emmanuelle BUTAUD-STUBBS, délégué général

4. ENTREPRISES

ALCATEL-LUCENT

- Gabrielle GAUTHEY, vice-présidente chargée des affaires publiques ALCATEL LUCENT
- François PITTI, vice-président stratégie, partenariats et alliances

AIR FRANCE

- Jean-Marc BARDY, directeur des affaires juridiques du groupe AIR France
- Philippe EYDALEINE, représentant permanent à Bruxelles du groupe AIR France

AIR LIQUIDE

- François DARCHIS, directeur de la société AIR LIQUIDE
- Thierry SUEUR, vice-président en charge des questions européennes et de la propriété intellectuelle

AREVA

- Jean-Noël POIRIER, vice-président, chargé du département international et marketing du groupe AREVA
- Thierry ROLLAND, directeur général du projet EPR en Chine

ARKEMA

- Thierry LE HENAFF, président du conseil d'administration d'ARKEMA

Alstom International

- Philippe FAVRE, Président
- Jacques BELTRAN, président d'ALSTOM INTERNATIONAL et vice-président des affaires publiques d'ALSTOM
- Alain F.BERGER, délégué général Europe du groupe

Bic

- Marie-Aimé BICH, directrice générale du groupe BIC
- François CLEMENT-GRANDCOURT, directeur des affaires juridiques du groupe BIC
- Paul-Louis IMBERTON, Directeur juridique adjoint

Groupe Bouygues

- Philippe FABIE, président de BOUYGUES CONSTRUCTIONS
- Henri THOME, délégué général Europe du groupe
- Conrad ECKENSCHWILLER, conseiller affaires européennes

Groupe Danone

- Laurent SACCHI, directeur délégué à la présidence du groupe DANONE

- Patrice O'QUIN, directeur des affaires multilatérales du groupe DANONE
- Sylvie GALLIAERDE, directeur des relations institutionnelles

Groupe Dassault

- Eric TRAPPIER, directeur général de DASSAULT Aviation

EADS

- Louis GALLOIS, président d'EADS
- Marwan LAHOUD, directeur général délégué à la stratégie d'EADS
- Michel TROUBETZKOY, directeur pour l'Union européenne et l'OTAN
- Ulrike STEINHORST, directeur de cabinet du Président
- Fabrice BREGIER, directeur général d'Airbus

EDF

- Jean-Baptiste SIPROUDHIS, chef du service de la concurrence d'EDF

Eramet

- Catherine TISSOT COLLE, directrice de la communication et du développement durable d'ERAMET
- Vincent TRELUT, directeur du développement ERAMET

FIVES

- Frédéric SANCHEZ, président du directoire de FIVES

GDF-SUEZ

- Gérard MESTRALLET, président-directeur général GDF SUEZ,
- Bruno BENSASSON, directeur stratégie et développement durable GDF SUEZ
- Guillaume CHABERT, direction des relations institutionnelles du groupe GDF SUEZ
- Gwenaëlle HUET, directeur-adjoint affaires de régulation et affaires européennes du Groupe GDF-SUEZ

Groupe LAFARGE

- Rachid BENYAKHLEF, directeur général de Lafarge ciments
- Alain GUILLEN, directeur des affaires publiques de LAFARGE

La Financière du Minaret

- Pierre LE GOFF, président

L'OREAL

- Loïc ARMAND, président de L'OREAL France, président du conseil d'administration de l'Union des annonceurs

MICHELIN

- Patrick OZOUX, direction des affaires publiques-délégation permanente pour l'Union européenne groupe MICHELIN

MPR industries

- Michel CHIAFFI, Président

MBDA

- Olivier MARTIN, secrétaire général de MBDA,
- vice-amiral d'escadre Jean-Pierre TIFFOU, conseiller défense du CEO MBDA
- Didier GONDALLIER DE TUGNY, conseiller Union européenne et OTAN

OCC consultants

- Serge BLANCHARD, associé

OSEO

- François DROUIN , président d'OSEO
- Jean-Marc DURAND, directeur de l'exploitation OSEO

POCLAIN Hydraulics

- Laurent BATAILLE, président-directeur général de POCLAIN HYDRAULICS

PROFLUID

- Jacques FAY, président de PROFLUID

Groupe PSA

- Pierre GENDRAUD, directeur de la propriété industrielle PSA
- Philippe CHOLET, responsable des affaires commerciales et économiques à la direction des relations institutionnelles du groupe PSA

Groupe Renault

- Véronique DOSDAT, directrice des relations institutionnelles économiques

Groupe RHODIA

- Gilles AUFFRET, directeur général des opérations groupe RHODIA
- Pascal JUERY, directeur général-adjoint
- Olivier TOURET, directeur général-adjoint RHODIA electronics & catalysis
- Xavier du COLOMBIER, directeur général-adjoint chargé des affaires publiques
- Jean-Charles DJELALIAN, chargé de mission à la direction générale
- Franck FAJARDIE, directeur des partenariats et relations extérieures du groupe RHODIA

Groupe ROQUETTE

- Marie-Laure EMPINET, directrice des relations et communication
- Christophe RUPP-DAHLEM, directeur des programmes chimie du végétal

- Cécile DUPUTEL, chargé des affaires européennes,
- Guillaume FICHET, directeur de l'établissement Lestrem du groupe ROQUETTE

SAFRAN

- Francis MER ancien ministre, président du conseil de surveillance du groupe SAFRAN
- Jean-Paul HERTEMAN, président du directoire du groupe SAFRAN
- Marc VENTRE, directeur général-adjoint, branche propulsion aéronautique et spatiale du groupe SAFRAN
- Denis VERCHERIN, directeur général-adjoint de SNECMA, groupe SAFRAN

SAINT-GOBAIN

- Claude IMAUVEN directeur général du groupe SAINT GOBAIN
- Olivier LECROART, directeur juridique international du groupe SAINT GOBAIN
- Benoît CARPENTIER, directeur de l'activité isolation groupe SAINT GOBAIN
- Bertrand CLAVEL, directeur général SAINT GOBAIN NETSERVICES

SANOFI

- Christopher VIEHBACHER, directeur général de SANOFI

SPHERE SA

- John PERSENDIA, président-directeur général
- Jean-François GALLET, directeur général délégué
- Jean-Marc NONY, dirigeant

Thalès

- Marc CATHELIN, vice-président des affaires européennes et de l'OTAN du groupe THALES
- Solly SIDE, directeur des affaires européennes et institutionnelles du groupe THALES
- Dominique PONS, directeur de la stratégie avionique du groupe THALES
- Jean-Claude DARDELET, vice-président affaires institutionnelles de Thales Alenia Space

UPM-Kymmene France

- Jean-Marc LOUVET, président
- Jean KUBIAK, directeur général

Valéo

- DI PAOLA-GALLONI, vice-président de VALEO

Vallourec

- Philippe CROUZET, président-directeur général de VALLOUREC

VEOLIA environnement

- Antoine FREROT, président-directeur général de VEOLIA ENVIRONNEMENT
- Rainier d'HAUSSONVILLE, directeur des affaires européennes du groupe VEOLIA
- Olivier BUQUEN, délégué interministériel à l'intelligence économique
- Pierre-Antoine GAILLY, président de la chambre de commerce et d'industrie de Paris

5. INSTITUTIONS INTERNATIONALES

Organisation mondiale du Commerce

- Pascal LAMY, directeur général de l'Organisation mondiale du commerce
- Emmanuelle GANNE, conseillère du directeur général

Office européen des Brevets

- Benoît BATTISTELLI, président de l'Office européen des brevets

Organisation internationale du Travail

- Jean-François TROGRLIC, CFDT, directeur du bureau de Paris de l'organisation internationale du travail

6. INSTITUTIONS EUROPEENNES

Commission européenne

- Michel BARNIER, ancien ministre, commissaire européen au marché intérieur et aux services
- Antonio TAJANI, commissaire européen en charge de l'industrie et de l'entrepreneuriat
- Valentina SUPERTI, membre du cabinet de Antonio TAJANI, en charge de l'industrie et de l'entrepreneuriat
- Commission européenne
- Olivier GUERSENT, chef du cabinet de Michel BARNIER, commissaire européen au marché intérieur et services
- Laurence de RICHEMONT, conseillère au cabinet de Manuel BARROSO, Président de la Commission européenne
- Jean-Luc DEMARTY, directeur général DG commerce à la Commission européenne
- Mauro Raffaele PETRICCIONE, directeur services et investissement relations commerciales bilatérales à la DG commerce, Commission européenne
- Antonio PARENTI, chef de l'unité Extrême orient à la DG commerce, Commission européenne

- Peter KLEIN, chef de l'unité secteurs industriels, DG commerce, Commission européenne
- Peter SANDLER, chef de l'unité coordination des politiques, DG commerce à la Commission européenne
- Adeline HINDERER, chargée des relations commerciales avec la Chine, DG commerce, Commission européenne

Parlement européen

- Vital MOREIRA, député européen, président de la Commission du commerce international du Parlement européen,
- Tokia SAÏFI, ancienne ministre, députée européenne (PPE), vice-présidente de la commission des affaires étrangères du Parlement européen
- Jean-Paul GAUZES, député européen (PPE)
- Constance LE GRIP, députée européenne (PPE)
- Françoise GROSSETÊTE, députée européenne (PPE)
- Damien ABAD, député européen (PPE)
- Marielle de SARNEZ, députée européenne, vice-présidente du groupe « alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe »
- Bernd LANGE, député européen, rapporteur sur la politique industrielle

7. PAYS ETRANGERS

Allemagne

- Reinhard SCHÄFERS, Ambassadeur d'Allemagne à Paris
- Maurice GOURDAULT-MONTAGNE, ambassadeur de France en République fédérale d'Allemagne
- Manfred SCHUBERT, directeur général-adjoint de l'industrie
- Harald KOTSCH, conseiller industrie au ministère de l'économie et de la technologie
- Ulrich BULLER, membre du directoire de la société FRAUNHOFER
- Leon MACIOSZEK, directeur de l'agence de BERLIN du groupe KfW Bankengruppe
- Klaus BRÄUNIG, directeur du syndicat des constructeurs automobiles
- Stefan MAIR, membre du directoire du BDI
- Ilja NOTHNAGEL, conseiller à la Chambre de commerce et d'industrie allemande
- Rainer HINRICHS-RAHLWES, président du syndicat des énergies renouvelables
- Heinrich KRÜPPER, directeur commercial de la société SOLTECTURE

Chine

- Zonghua, Ministre-Conseiller à la mission chinoise auprès de l'Union européenne
- M. GUO, Premier, Secrétaire de la mission chinoise auprès de l'Union européenne
- HE nong, correspondant permanent du journal chinois La Clarté à Bruxelles

Etats-Unis

- Wendela MOORE, ministre conseiller pour les affaires économiques à l'ambassade des Etats-Unis en France
- Jennifer MERGY, Premier secrétaire au service économique de l'ambassade des Etats-Unis en France

Espagne

- Carlos BASTARRECHE, Ambassadeur d'Espagne à Paris

Hongrie

- Laszlo TROCSANYI, Ambassadeur de Hongrie à Paris

Italie

- Giovanni CARACCILO DI VIETRI, Ambassadeur d'Italie à Paris
- Gianluca GRECO, conseiller commercial à l'ambassade d'Italie en France
- Gianfranco DELL'ALBA, directeur à la délégation pour l'Union européenne de la CONFINDUSTRIA
- Carlo PIRRONE, chargé de mission à la délégation pour l'Union européenne de la CONFINDUSTRIA

Pologne

- Tomasz ORLOWSKI, Ambassadeur de Pologne à Paris
- Barbara NIECIAK, premier conseiller

Royaume-Uni

- Peter WESTMACOTT, Ambassadeur de Grande Bretagne à Paris
- Nicolas MADELAINE, correspondant permanent Les Echos au Royaume-Uni
- Philip RUTNAM, directeur général Business and Skills group
- Amanda BROOKS, sous-directrice croissance, Monsieur Peter STEPHENS, sous-directeur Europe
- Michaël WILLIAMS, sous-directeur politique commerciale et accès au marché, DEPARTMENT FOR BUSINESS INNOVATION & SKILLS
- Steve OLDFIELD, directeur SANOFI-AVENTIS UK
- Thierry SYBORD, directeur général RENAULT UK Ltd
- Arnaud VAISSIE, président-directeur général International SOS
- Paul EVERITT, chief executive The Society of Motor Manufacturers and Traders Ltd, Madame Konstanze SCHARRING, Public Policy and Vehicle Legislation Department
- Ian McCAFFERTY, Chief economic Adviser, Confédération of British Industries
- Terry SCUOLER, Chief executive Officer, Monsieur Stephen RADLEY, Director of Policy and External Affairs, Monsieur Antony FELL, Director of EU Relations, EEF, The Manufacturers' Organisation
- Dave ARMSTRONG, Group Director Meteor & Short Range Missiles
- Andy THORP, Portfolio Programme Director
- Paul CRAWLEY, Special Advisor UK Groupe MBDA
- Laurence DUBOIS DESTRIZAIS, ministre conseiller pour les affaires économiques et financières à l'ambassade de France au Royaume-Uni

- Hervé OCHSENBEIN, directeur de la mission UBIFRANCE UK
- Fabrice ETIENVRE, directeur AFII UK & Ireland

8. THINK-THANK , MEDIAS, AVOCATS

Cabinets d'avocats.

- Anne WACHSMANN, cabinet LINKLATERS
- François BRUNET, cabinet CLEARLY GOTTLIEB
- Alain SAURET, cabinet CAPSTAN
- Arnaud MAGERAND, cabinet TRILLAT et associés

Think-thank

- Philippe HERZOG, ancien député européen, président de l'association « Confrontations Europe »
- Pierre DEFRAIGNE, président de la « fondation MADRIAGA »
- Patrice CROS, directeur général du Premier cercle
- Thierry WEIL, délégué général de « La Fabrique »

Médias

- David BARROUX, rédacteur en chef industrie high-tech Les échos
- Laurent GUEZ, directeur des rédactions L'Usine Nouvelle
- Eric IZRAËLEWICZ, directeur du journal Le Monde

ANNEXE 2

Analyse comparative de la situation de 7 pays au regard de la désindustrialisation et de la délocalisation



**Contributions des Services économiques des pays suivants :
Allemagne, Corée du Sud, Espagne, Etats-Unis, Italie, Royaume-Uni,
Suède**

Mai 2011

**Bureau Etudes « Réseaux d'expertise et de veille
internationales »**

La direction générale du Trésor (DG Trésor) s'efforce de diffuser des informations exactes et à jour, et corrigera, dans la mesure du possible, les erreurs qui lui seront signalées. Toutefois, elle ne peut en aucun cas être tenue responsable de l'utilisation et de l'interprétation de l'information contenue dans ce document.

Ce document de travail, réalisé par le réseau international de la DG Trésor sur la base d'un cahier des charges et questionnaire précis fournis par le(s) commanditaire(s), permet de disposer d'un panorama de diverses situations à l'international. Toutefois, il ne constitue d'aucune manière une prise de position de la DG Trésor (et par extension celle du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie) sur le sujet don

Introduction

Ce dossier comprend 7 fiches pays permettant de situer les questions de la relocalisation et de réindustrialisation dans les politiques publiques, le but étant de déterminer si cette question constitue un objectif de politique publique. Il a été réalisé pour le compte de la mission réalisée par Yvon Jacob, ambassadeur de l'Industrie et Serge GUILLON, contrôleur général économique et financier, de la DGCIS et de la DG Trésor.

I. Contexte de la demande :

Cette partie doit mettre en perspective les questions posées avec la situation française, et les éléments déjà connus sur la situation dans le/les pays enquêtés, notamment au travers des publications des organisations internationales, des travaux précédents réalisés sur un sujet connexe...

- **Eléments de position français**
- Les derniers travaux disponibles relatifs à l'impact des délocalisations sur l'emploi et la part de l'industrie dans le PIB des pays de l'UE mettent en évidence un phénomène en progression, affectant également quelques pays de l'est, mais encore globalement mal cerné, notamment sur la typologie des secteurs, entreprises et emplois touchés (détail en annexe dans la note de synthèse de la DGCIS).
- La crise a mis en évidence la nécessité pour les grands pays industrialisés de préserver une base industrielle forte locale, plus résistante aux opérations d'ajustements et de restructurations déportées le plus souvent en dehors des pays d'origine des groupes industriels. A titre d'illustration la France a selon les données de l'INSEE perdu 2 millions d'emplois industriels depuis 1980. En visite à Montmirail (Marne) le 15 février dernier, le président de la République a estimé que la France devait rester une terre de production industrielle et qu'il fallait agir pour arrêter les délocalisations.
- Nombre d'observateurs (cf. interview dirigeants des groupes SIEMENS et SONY, rapport Fraunhofer⁴⁴, rapport de mai 2010 sur les territoires innovants fait par le CAE, DATAR et l'académie des technologies) par ailleurs ont prédit un renforcement du mouvement de relocalisation constatées depuis quelques années et sensiblement amplifiés au cours de la crise.
- Les États Généraux de l'industrie organisés en France à la demande du président de la République ont permis de faire émerger **un pacte économique et social autour du caractère indispensable de l'industrie pour l'économie et la société françaises.**

⁴⁴ Selon l'institut de recherche allemand Fraunhofer ISI, entre 15 et 25% des départs envisagés en 2010 auraient été annulés.

- Le Gouvernement considère en effet que l'industrie est **source de progrès technique, qu'elle est à l'origine d'une part déterminante du commerce extérieur français et a un effet d'entraînement sur l'ensemble de l'économie**, notamment sur les services aux entreprises et le commerce.
- Ce pacte économique et social, et la nouvelle politique industrielle française construite par l'ensemble des acteurs concernés, ont vocation à permettre d'atteindre les 4 grands objectifs suivants :
 - 1. Une augmentation de l'activité industrielle (production industrielle) de plus de 25% d'ici fin 2015
 - 2. La pérennisation de l'emploi industriel en France sur le long terme
 - 3. Le retour à une balance commerciale industrielle (hors énergie) durablement positive d'ici 2015
 - 4. Un gain de plus de 2% de la part française dans la production industrielle de l'Europe (Europe à 15)
- La France s'est engagée dans une action résolue de consolidation de son industrie notamment à travers les programmes d'investissements d'avenir et les mesures issues des États généraux de l'industrie. Elle a notamment décidé un fonds de 200 M€ d'avance remboursable destiné à favoriser des investissements concourant à la réindustrialisation.
- Selon la DGCIS, la question de la réindustrialisation prend une importance plus nette au moment où, de son côté, la commission européenne semblerait souhaiter définir une politique industrielle davantage protectrice. D'autres pays auraient engagé des démarches comparables à la nôtre. Toujours selon cette direction générale, un certain nombre de signaux confirment que les grands pays industrialisés devraient prochainement déployer des politiques publiques en faveur de la réindustrialisation de leur territoire.⁴⁵

II. Objectif de la Demande

- La question centrale du questionnaire consiste à savoir si la relocalisation et ou la réindustrialisation sont des objectifs de politiques publiques à part entière.

Il s'agira dans la positive de recueillir et synthétiser les analyses locales disponibles en matière de délocalisations afin de compléter le diagnostic existant; recenser les initiatives notables prises par les Etats (et les régions) pour mieux assurer l'ancrage de leur industrie sur leur territoire.

⁴⁵ « L'enjeu est de voir les nouveaux emplois et les nouvelles industries s'enraciner dans ce pays, et pas ailleurs" Barack Obama, discours sur l'état de l'Union mardi 25 janvier. Cette partie du cahier des charges a été réécrit par le bureau Etudes.

Un point d'ensemble (en Q9), ciblant les principaux pays industrialisés pourrait être envisagé afin de mieux cerner les politiques publiques mises en œuvre au niveau des Etats pour accompagner de grands projets structurants et le cas échéant inciter à la relocalisation.

L'objet de la quatrième partie (Q10, 11,12) concerne les actions et initiatives qui sont prises, le cas échéant, dans vos pays de résidence, il conviendra de restituer les composantes du débat en essayant de percevoir jusqu'où pourront aller les convergences avec votre pays de résidence de sorte de parvenir dans un second temps à d'éventuelles options politiques avec votre pays de résidence.

Et sinon, de savoir de quelle façon votre pays de résidence appréhende l'avenir de ses activités industrielles et stratégiques dans la compétition entre les nations.

-Cette étude pourrait servir de trame pour faire émerger, à partir des éléments collectés, des éléments de position (vous pourrez en guise de commentaire voir de quelle façon le sujet avenir de l'Industrie peut se conjuguer avec le sujet « réciprocité » auquel l'ambassadeur à l'industrie attache une grande importance). Il est très important de renseigner particulièrement la question de la perception concernant la Chine⁴⁶.

⁴⁶ On notera toutefois que le sujet fait ré industrialisation, réciprocité, péril économique chinois peut faire débat. La DG Trésor est traditionnellement attachée au maintien du multilatéralisme économique.

III. Questionnaire de l'étude ⁴⁷

1. -Éléments de contexte général : Dans quels termes le débat sur la délocalisation se présente-t-il ?

Q1. La délocalisation : un sujet sensible politiquement ? Fait-il débat dans votre pays de résidence? De quelle manière est abordée la question de la délocalisation dans le débat public ? Approche globale de type avantage comparatif (compétitivité coût) v/s approche volontariste de type politique industrielle ? Existence d'un événement mobilisateur de type « Etats Généraux de l'Industrie »⁴⁸ ?

Q2 La Chine et l'Inde sont-elles perçues comme un danger pour la pérennité de l'industrie? Ces pays sont-ils considérés comme une menace y compris en matière de droits de propriété industrielle? Face à cela, existe-il des approches en termes de guerre et d'intelligence économiques ? Cette question s'enrichit de la Q7 ci-dessous.

Q3. Raisons évoquées par le patronat et relayées dans les médias quand aux raisons apportées par les entreprises pour justifier les délocalisations. Quel est le discours du gouvernement ou des politiques face à cette (re)présentation ?

Q4. Des études officielles ou des rapports de recherches indépendants ou recherches sont-ils disponibles sur le phénomène de délocalisation/relocalisation dans votre pays ? (références de ces études)

2. Diagnostic sur le phénomène des délocalisations :

En fonction des informations disponibles (rapport officiel, étude citée dans la presse) vous pourrez renseigner les éléments suivants :

Q5. Quantification des délocalisations depuis 20 ans. -nombre d'entités industrielles touchées/ - nombre d'entités dans le secteur des services à l'industrie ? Estimation des pertes d'emplois liées aux délocalisations depuis 20 ans ? Existe-t-il des estimations concernant l'impact des délocalisations dans la destruction d'emplois ? De manière plus générale, quelle est l'évolution de l'emploi dans le secteur industriel et des services à l'industrie depuis 20 ans ? »

⁴⁷ Le questionnaire est entièrement approuvé par la DGCI et l'Ambassadeur à l'industrie

⁴⁸ www.industrie.gouv.fr/etats_generaux/index_dp.html

Q6. Typologie des entreprises qui délocalisent (taille, secteur d'activité, entreprise multinationale non locale/ v/s entreprise multinationale du pays). Part de PME et d'ETI (entreprise de *taille intermédiaire*)⁴⁹ parmi les entreprises qui délocalisent ?

Q7. Principaux pays cibles bénéficiaires des opérations de délocalisation. Importance de la Chine et de l'Inde dans les délocalisations ? Opérations de délocalisation réalisées par sous-traitance ou par filialisation ? Fonctions principalement délocalisées (ex : services client, production, R&D) ?

Q8. Tendances : Assiste-t-on à une accélération du phénomène de délocalisation au cours des dernières années ? Quels sont les éléments habituellement évoqués dans les médias et/ou par les politiques ?

3. Diagnostic sur le phénomène des relocalisations :

Q9. Les autorités (éventuellement relayées par les médias) font-ils état d'un phénomène de relocalisation d'entreprises ? Vous répondrez en donnant des exemples emblématiques d'entreprises ayant relocalisé et en essayant de renseigner les éléments suivants : Ce phénomène est-il quantifié ? Type d'entreprises qui relocalisent (taille, secteur d'activité, nationalité) ? Raisons évoquées pour motiver un choix de relocalisation ?

4. Action et initiatives des Etats pour renforcer l'attractivité des territoires et favoriser la réindustrialisation:

Au cas où les pouvoirs publics et/ou les entités subfédérale (ou subnationale) considèrent la relocalisation et ou la réindustrialisation comme des objectifs de politiques publiques à part entière, vous voudrez bien :

Q10. Indiquer si ces politiques d'aide sont :

⁴⁹ Dans la typologie INSEE, l'ETI est une entreprise comptant entre 250 et 4999 salariés, et un chiffre d'affaires n'excédant pas 1,5 milliard.

Structurelles : Les initiatives prises par l'Etat et les régions en termes d'aides financières à l'investissement (subventions -avances remboursables- taux d'intervention...) / Défisicalisation et allègement de charges/ compétitivité du coût du travail (baisse du coût de la main d'œuvre)/ Campagnes de communication sur l'image du « made in » / Prise de participation de l'Etat et des collectivités dans le capital des entreprises/ contrôle des investissements à l'étranger...

Sectorielles : Observe-t-on des programmes d'aide à la ré industrialisation (notamment dans l'industrie nucléaire, l'industrie environnementale, l'aéronautique et spatiale, les nano et bio technologies, l'automobile, l'agroalimentaire).

Q11. Organisation de ces aides : en fonction des informations disponibles (media, site Internet officiel), vous pourrez renseigner les éléments suivants :

Entités ou autorités en charge de la relocalisation/ré industrialisation, degré de proximité avec l'État. Typologie des aides aux investissements ? Quels sont les différents dispositifs d'aide, par qui (entité subnationale et/ou État), date de mise en place et contexte ?

L'État ou les collectivités font-ils publicité des aides à l'investissement ?

Contreparties exigées par l'Etat ou les régions en échange de l'octroi d'une aide à l'investissement?

Type d'entreprises pouvant prétendre à une aide (taille, secteur d'activité, lieu d'implantation)?

Combien d'entreprises ont-elles été aidées pour réaliser leur programme d'investissement ? Montants financiers en jeu?

Q12. Conformité des aides mises en œuvre avec les engagements internationaux des États et les règles de l'OMC ? Par exemple, des programmes militaires vous paraissent-ils bénéficier à des sociétés à cheval entre le domaine civil et le domaine militaire (ex. industrie aéronautique, informatique)?

Commentaires complémentaires éventuels :

Les commentaires devront traiter en particulier de l'existence éventuelle (et succès politique?) du thème de la « réciprocité » en matière d'accès au marché, d'aides financières. Comment ce thème s'articule-t-il le cas échéant avec la problématique de la désindustrialisation ?

D'autres thèmes liés à votre pays de résidence pourront-être traités.

Allemagne

1- Éléments de contexte général : Dans quels termes le débat sur la délocalisation se présente il ?

Q1. La délocalisation : un sujet sensible politiquement ? Fait-il débat dans votre pays de résidence? De quelle manière est abordée la question de la délocalisation dans le débat public ? Approche globale de type avantage comparatif (compétitivité coût) v/s approche volontariste de type politique industrielle ? Existence d'un évènement mobilisateur de type « Etats Généraux de l'Industrie »⁵⁰ ?

Malgré l'importance de sa base industrielle, le sujet des délocalisations ne fait guère débat en Allemagne. Dans certains cas bien particuliers, des débats ont pu apparaître sur ce sujet au cours de la décennie écoulée, en réaction à des déclarations de personnalités économiques ou lors d'opérations particulières qui ont pu défrayer la chronique un certain temps, mais dont le souffle est souvent retombé assez rapidement.

L'Allemagne ne connaît pas de désindustrialisation. L'activité industrielle a représenté 23,9% de l'activité totale de l'Allemagne en 2008, contre 14,9% en France. Cette part dans l'activité totale du pays a très légèrement progressé au cours de la décennie (23% en 2000). A l'inverse, la part de l'industrie française est en baisse (16% en 2000). Contrairement à la France, l'activité industrielle allemande est concentrée autour de secteurs stratégiques, dont les produits sont fortement demandés par les pays tiers (équipements électriques et électroniques, matériel de transport, biens d'équipements).

source Eurostat, 2010	Allemagne			France		
	2000	2007	2008	2000	2007	2008
activité (VA totale en Mds €)	1856	2 051	2 079	1 291	1 465	1 472
activité industrielle (VA industrielle en Mds €)	426	494	496	207	225	219

⁵⁰ www.industrie.gouv.fr/etats_generaux/index_dp.html

activité industrielle / activité totale (en %)	23,0	24,1	23,9	16,0	15,4	14,9
--	------	------	------	------	------	------

Les délocalisations ont été et restent importantes dans le pays (entre 2007 et 2009, 9% des entreprises allemandes ont délocalisé une partie de leur production), mais elles sont présentées comme un moyen d'optimiser la chaîne de valeur ajoutée des entreprises, notamment en ce qui concerne la réduction des coûts (principal facteur de décision conduisant à une délocalisation). Les entreprises allemandes se recentrent sur leur cœur de métier et délocalisent la fabrication de composants et des produits à faible valeur ajoutée, ainsi que certaines fonctions support (distribution, logistique). Parmi les autres raisons invoquées pour justifier les délocalisations, figurent le rapprochement auprès de clients clés et la conquête de nouveaux marchés.

Les principales destinations des délocalisations allemandes sont les pays de l'Est de l'UE (l'« *hinterland* »), la Chine et les autres pays de l'UE. Les délocalisations réalisées sont principalement « greenfield » (à hauteur de 51%), alors que 38% relèvent du rachat d'une entreprise étrangère, dont l'activité est similaire à la société allemande.

En résumé, l'Allemagne a délocalisé une part importante de sa production à forte intensité de main d'œuvre et notamment dans l'est de l'Europe. Les principales fédérations professionnelles allemandes, comme le BDI (la fédération des industries allemandes) ou la DIHK (la chambre d'industrie et de commerce allemande) voient ces délocalisations comme une conséquence nécessaire de la mondialisation, qui conduit à réorienter l'appareil industriel allemand vers des secteurs à plus fort contenu technologique. Cette évolution se matérialise dans le secteur automobile par un recentrage des constructeurs allemands sur les activités de fabrication de véhicules « premium », alors que de nombreuses gammes de petits véhicules sont produites à l'étranger.

Les syndicats ont joué un rôle important pour limiter l'ampleur des délocalisations. Ils ont notamment, au cours de la dernière décennie, fait des concessions auprès des grandes entreprises allemandes, en acceptant d'allonger la durée de travail pour préserver les sites de production allemands. Ce pragmatisme a été particulièrement visible lors de la crise économique et financière. La volonté commune des autorités, des syndicats et des industriels d'avoir recours à une large gamme de mécanisme, notamment le *Kurzarbeit* (le temps partiel) a permis de préserver les emplois qualifiés, en attendant la reprise économique.

Les prises de positions politiques sont rares. En 2004, la déclaration du Président du BDI (qui recommandait aux entreprises allemandes de délocaliser) avait suscité une prise de position du Chancelier fédéral, qui apparentait ces comportements à un « manque de patriotisme ». Plus

récemment, deux affaires ont suscité des réactions des autorités et ont été abondamment commentées par la presse : la délocalisation d'une usine d'AEG vers la Pologne en 2006 et d'un site de production des téléphones portable de Nokia en Roumanie en 2008. La fermeture de ces deux sites de production, qui avaient bénéficié de subventions lors de leur installation, a été largement commentée par la presse et a déclenché quelques commentaires des pouvoirs publics. Cela pourrait encore être le cas avec l'annonce de la suppression, en mars 2011, d'un millier de poste au sein du site de production d'Alstom dans le Land de Basse-Saxe (même si dans ce cas, il ne s'agit pas d'une délocalisation à proprement parler, mais de la restructuration d'un site peu compétitif). En dehors de ces quelques exemples, les autorités allemandes réagissent peu aux annonces de délocalisation, sauf lorsque de nombreux emplois sont menacés.

Plus que les délocalisations, le discours économique en l'Allemagne se concentre autour du renforcement de la compétitivité du « Standort » allemand (le lieu de production), au moyen d'un cadre réglementaire permettant de soutenir l'industrie, de maintenir en Allemagne les sites de production et les emplois liés et de développer les centres de recherche et développement sur le territoire. Il s'agit de préserver les activités à forte valeur ajoutée et de développer les nouvelles technologies.

Q2 La Chine et l'Inde sont-elles perçues comme un danger pour la pérennité de l'industrie? Ces pays sont-ils considérés comme une menace y compris en matière de droits de propriété industrielle? Face à cela, existe-il des approches en termes de guerre et d'intelligence économiques ? Cette question s'enrichit de la Q7 ci-dessous.

La Chine et l'Inde, même s'ils ne sont pas perçus comme un danger immédiat pour la pérennité de l'industrie allemande en termes de délocalisations, sont néanmoins considérées comme une menace sur différents volets : l'espionnage économique, la lutte contre la piraterie et la contrefaçon ainsi que la propriété intellectuelle.

1/ Au même titre que les pays d'Europe de l'Est, ces pays sont considérés comme des opportunités pour délocaliser certaines parties de la chaîne de valeur ajoutée et notamment les processus à forte intensité de main d'œuvre, dans le secteur industriel, mais aussi plus récemment dans le secteur des services. Les groupes Ford et Opel ont ainsi externalisé certaines de leurs activités au groupe indien Tata, alors que Siemens et SAP l'ont fait avec Infosys.

2/ Sur les questions d'espionnage économique, la Chine et la Russie inquiètent.

L'office fédéral pour la protection de la constitution (*Bundesamt für Verfassungsschutz*) a souligné en 2009, dans son rapport annuel, le danger des services de renseignement chinois notamment pour l'industrie allemande. Bien que des statistiques ne soient pas disponibles, les industries les plus concernées sont celles du secteur des télécommunications, de l'aéronautique, de l'industrie mécanique et les banques. L'espionnage économique peut s'opérer à diverses occasions: joint-ventures avec des entreprises étrangères, partenariats avec des institutions et des établissements de recherche, déplacement de délégation sur des salons et lors de visites d'entreprises, piratage informatique et action directe des salariés.

Face à ce phénomène, différentes initiatives tentent de mettre en place une coopération entre les entreprises et les autorités fédérales, basée essentiellement sur l'échange d'informations et la prévention.

Le groupement pour la sécurité de l'économie (*Arbeitsgemeinschaft für Sicherheit der Wirtschaft-ASW*), mis en place en 1993, réunit des fédérations économiques (la chambre allemande du commerce et de l'industrie, la fédération allemande de l'industrie et la fédération allemande des employeurs), les fédérations régionales pour la sécurité de l'économie et diverses fédérations compétentes sur ces questions. L'ASW, reconnu par le gouvernement comme la structure de coordination pour la diffusion d'informations, représente les intérêts des entreprises allemandes. Son travail se concentre principalement sur l'espionnage industriel, les délits à caractère économique (vols, détournement, corruption), les menaces terroristes, la cybercriminalité et la protection des infrastructures sensibles.

Les autorités fédérales se heurtent toutefois, de leur côté, à la réticence et la méfiance des entreprises, qui peinent à coopérer malgré la création de plusieurs dispositifs. Le Ministère fédéral de l'intérieur a mis en place en 2008 un département protection économique (*Ressortkreis Wirtschaftsschutz*) sur la base d'un partenariat public-privé. Ce département centralise les informations relatives à la protection des entreprises et évalue les besoins et les mesures nécessaires en coopération avec les acteurs économiques.

Des dispositions cadre pour la coopération avec l'industrie sur les questions de sécurité ont été par ailleurs prises en 1994 et modifiées pour la dernière fois en juillet 2000. Elles fixent un cadre à l'intervention de l'office fédéral de la police judiciaire, de l'office de la protection constitutionnelle et à l'office pour la sécurité des techniques de l'information et à leur coopération avec les entreprises. Ces trois organismes centralisent les informations pertinentes sur la sécurité et les transmettent aux entreprises. Sur la base de ces dispositions cadre, l'initiative Global Player a vu le jour en 2006. Elle regroupe aujourd'hui 42 grandes entreprises, parmi lesquelles Volkswagen, Siemens et la Deutsche Bank.

Le gouvernement a, par ailleurs, défini en février 2011, un programme de lutte contre la cybercriminalité. Une des mesures est la création, le 1^{er} avril dernier, d'un centre de défense dédié à la protection du réseau de télécommunications du gouvernement fédéral, entré en fonctionnement le 1^{er} avril dernier. Un conseil national pour la cybersécurité devrait également être mis en place sur la base d'un PPP auquel les banques, les caisses d'épargne, les assureurs et les fournisseurs d'accès internet devraient participer.

3/ La lutte contre la piraterie et la contrefaçon concerne en premier lieu la Chine, et dans une moindre mesure l'Inde

Selon l'enquête de la fédération allemande des constructeurs de machines-outils (VDMA), deux tiers des entreprises de la branche sont touchés par le piratage des produits et des marques venant majoritairement d'Asie. Le piratage occasionne 6,4 Mds€ de pertes en 2009, soit 4% du chiffre d'affaires de la branche et progresse par rapport à 2008 (7 Mds€, soit 3,7% du CA) et coûte 40 000 emplois. Un quart des entreprises estime par ailleurs que cette perte représente plus de 5% de leur chiffre d'affaires.

Plus de 80% des entreprises concernées sont confrontées à un piratage venant d'Asie. Les entreprises nomment comme pays producteurs de plagiat la Chine à hauteur de 80%, suivie par l'Allemagne (19%) et l'Inde (13%). Plus de 60% des produits sont mis sur le marché en Asie, 38% en Europe et 17% en Amérique.

La fédération VDMA a développé une stratégie de lutte contre le piratage et lancé en 2007 la campagne « Pro Original » pour communiquer sur les avantages des produits originels auprès des consommateurs (« *Choose the Original-Choose Success* »). La fédération a ensuite créé en janvier 2010 le groupe de travail « AG Protect-Protection des produits et du savoir-faire », afin de fédérer les fournisseurs de technologies et de services dans la protection des produits et du savoir-faire.

Le Ministère fédéral de la recherche a mis en place en 2008, à l'initiative du VDMA et dans le cadre de sa stratégie Hightech, la politique de recherche « Innovations contre le piratage des produits ». Il s'agit de développer une protection complète incluant des mesures techniques, juridiques et d'organisation. Dix projets ont été retenus regroupant des entreprises, des instituts de recherche et des prestataires de services. Ils ont été soutenus par le Ministère à hauteur de 16M€ jusqu'en 2010. Les projets se répartissent en trois groupes: empêcher la reconfiguration des produits (protection du savoir-faire et des processus de production), transposer les concepts de protection (analyse des risques, développement de méthodes et d'outils) et contrôler l'originalité (identification des produits et systèmes de surveillance et de traçabilité).

4/ La propriété intellectuelle : l'Inde et le droit des brevets

La propriété industrielle est un enjeu majeur pour l'Allemagne. Les dépenses de R&D du pays ont représenté 2,5% du PIB en 2007 (soit 61,5 Mds €) contre 2,1% en France (soit 39 Mds €). En Allemagne, le montant des dépenses internes de R&D des entreprises (DIRDE) a atteint 43 Mds € en 2007, contre 25 Mds € pour leurs homologues françaises. La R&D des entreprises représente 1,8% du PIB en Allemagne contre 1,3% en France. Cette différence s'explique, d'une part, par le poids du secteur public français traditionnellement plus important qu'en Allemagne et, d'autre part, par la culture du dépôt de brevet, très forte en Allemagne (396 brevets allemands pour 10 millions d'habitants en 2007, contre 144 pour la France).

La douane fédérale a enregistré 9 622 cas de violation des droits de la propriété intellectuelle en 2009, représentant une valeur de 363 M€. 86% des cas relevaient du droit des marques et 7,3% du droit des brevets. Plus de 28% des marchandises provenaient de Chine et 6% d'Inde. Certaines catégories de produits contrefaits viennent essentiellement de Chine (appareils techniques-accessoires de téléphonie mobile, appareils audio et vidéo, machines-outils, vêtements, accessoires, lunettes et bijoux). L'Inde représente pour sa part 86% des médicaments contrefaits.

L'office allemand des brevets coopère avec l'institut d'Etat de la propriété intellectuelle de Chine depuis 1982. Cette coopération a été renforcée par un nouvel accord en 2007.

S'agissant de l'Inde, la question du droit des brevets est sensible, notamment pour l'industrie pharmaceutique. Bayer avait ainsi perdu son procès en 2000 contre un fabricant indien de génériques, qui proposait une copie de son médicament Nexavar. Bien que Bayer disposait du brevet jusqu'en 2020, le tribunal indien ne l'a pas reconnu et mis en avant l'intérêt national à développer des génériques. Cette argumentation a récemment été avancée devant l'entreprise Enercon. Le constructeur allemand d'éoliennes (4^{ème} mondial) gère une co-entreprise avec l'entreprise indienne Yoges Mehra depuis 1994. Cette dernière a repris la technologie d'Enercon, malgré le dépôt de brevets, et construit de nombreuses éoliennes. Le tribunal indien n'a pas retenu la valeur juridique de douze brevets, pourtant reconnus par l'Union européenne, les Etats-Unis et le Japon. La technique était de plus, selon les juges, vieille et l'invention banale. Une seconde procédure est en cours sur sept autres brevets.

Q3. Raisons évoquées par le patronat et relayées dans les médias quand aux raisons apportées par les entreprises pour justifier les délocalisations. Quel est le discours du gouvernement ou des politiques face à cette (re)présentation ?

Le Ministère fédéral de l'économie et le BDI, dont les positions sont traditionnellement très proches, sont fondamentalement opposés aux mesures protectionnistes, au dirigisme des États dans la conduite de politiques industrielles et l'octroi de subventions (le Ministère les accepte en cas de situation exceptionnelle). Les pouvoirs publics allemands sont favorables au libre-échange et ne prévoient donc pas de mesures pour restreindre les délocalisations.

Pour les autorités, la mise en œuvre d'une politique industrielle (nationale ou européenne) consiste à définir et mettre en œuvre un ensemble de mesures cadres (*Rahmenbedingungen*) assurant un environnement réglementaire stable, qui donne de la prévisibilité aux opérateurs. Au sens allemand du terme, la politique industrielle ne privilégie pas de marchés, de produits ou de technologies spécifiques. Ce n'est pas le gouvernement, mais les acteurs du marché qui sont les mieux à même de prendre les décisions d'investissement, dans les domaines qu'ils estiment dotés d'un potentiel pour l'avenir. Exceptionnellement, quelques immixtions de l'Europe dans la conduite de politiques industrielles sectorielles sont acceptées, dans des domaines comme l'aéronautique et l'électromobilité.

L'Allemagne privilégie donc avant tout une politique consistant à améliorer l'attractivité du Standort, au moyen de toutes les politiques transversales à sa disposition. Il s'agit notamment des politiques d'infrastructures (réseau de transport routiers intelligents, ouverture des chemins de fer européens à la concurrence, constitution d'un espace aérien européen), de protection des consommateurs, de soutien à la R&D et à la formation (création récente de pôles universitaires d'excellence).

L'environnement constitue un cas particulier. Le Ministère de l'environnement n'hésite pas à parler de politique industrielle écologique et de verdissement de l'économie. Dans l'esprit du Ministère, le développement de l'éco-industrie concourt au maintien de la compétitivité allemande à long terme et est source d'innovation et d'emplois. Sur la base d'une réglementation très attractive (ex : soutien des prix de rachat des énergies d'origine renouvelable), de véritables filières industrielles (éoliennes, panneaux photovoltaïques) se sont créées au cours des deux dernières décennies.

Malgré ce positionnement de l'Allemagne en faveur de l'environnement, le Ministère de l'économie reste cependant très attentif à ce que la contrainte environnementale et le coût engendré par les achats de quotas de CO₂ ne mettent pas en péril la compétitivité de l'industrie allemande. L'Allemagne redoute en effet l'impact du système ETS sur son mix énergétique fortement carboné et son industrie lourde fortement émettrice de CO₂, qui positionnent le pays comme le principal émetteur de gaz à effet de serre de l'UE. L'Allemagne a, lors des négociations européennes du paquet énergie-climat, âprement défendu ses intérêts, afin de ne pas pénaliser les secteurs industriels qui pourraient être amenés à délocaliser leur activité en cas de contraintes environnementales trop élevées (les risques de « fuite carbone »). Dans ce dossier, la menace des délocalisations a conduit les autorités allemandes à défendre efficacement ses intérêts industriels.

Le ministre de l'Economie, Rainer Brüderle a présenté, en novembre 2010, sa stratégie sur l'avenir de l'industrie allemande. Très classiquement, une politique industrielle moderne consiste essentiellement, pour M. Brüderle, en l'amélioration du « cadre réglementaire » au sein duquel les entreprises opèrent, afin de préserver un lieu de production allemand (Standort) compétitif, sans pour autant être interventionniste. Cette stratégie met cependant en lumière plusieurs préoccupations du gouvernement allemand : la contrainte environnementale, l'approvisionnement en matières premières, les besoins en formation professionnelle. Des réflexions seraient en cours pour mettre en place un cabinet industriel interministériel à l'été 2011, afin de répondre aux souhaits du secteur industriel d'une plus grande coordination sur ces sujets. Le sujet des délocalisations n'a en revanche pas été évoqué.

Q4. Des études officielles ou des rapports de recherches indépendants ou recherches sont-ils disponibles sur le phénomène de délocalisation/relocalisation dans votre pays ? (références de ces études)

-Etudes de l'office fédéral de la statistique :

-Rapport 2009 sur l'interpénétration des entreprises allemandes avec l'étranger (partie sur la délocalisation)

-Article sur la délocalisation des affaires économiques, Jacek Zwania, publié dans la revue Economie et Statistique (numéro 06/2008)

-Publications de l'institut Fraunhofer pour l'ingénierie des systèmes et la recherche pour l'innovation :

-Délocalisations des produits à la loupe, Steffen Kinkel, Gunter Lay (numéro 34, octobre 2004)

-Délocalisations de la production en recul, Steffen Kinkel, Spomenka Maloca (numéro 45, janvier 2008)

-Délocalisation de la recherche et du développement à l'étranger-Vente du potentiel allemand de développement ? Steffen Kinkel, Spomenka Maloca (numéro 46, avril 2008)

-Délocalisation de la production et relocalisation en temps de crise, Steffen Kinkel, Spomenka Maloca (numéro 52, décembre 2009) (article également paru en français dans la revue Regards sur l'économie allemande, n°95 mars 2010)

-Délocalisation de la production et de la recherche et du développement à l'étranger de 2004 à 2006, Steffen Kinkel, Spomenka Maloca, Angela Jäger (2009)

-Institut Max Planck pour l'étude des sociétés

-Discussion paper 07/14 : pourquoi les entreprises relocalisent ? Discours allemand sur la relocalisation, Geny Piotti (décembre 2007)

-Fondation Ludwig Erhard :

-Article sur la rélocalisation d'entreprises allemandes : phénomène pertinent ou cas anecdotique ?, Steffen Kinkel (revue n°124, juin 2010)

-Fondation Otto Brener :

-Délocalisation vers l'Europe centrale et de l'est et changement du modèle de travail dans l'industrie automobile, Ulrich Jürgens et Martin Krzwdzinski (2009)

-Fondation Hans Böckler :

-Délocalisation du lieu de production en Allemagne, un examen empirique et politique, Elke Ahlers, Fikret Öz, Astrid Ziegler (numéro 194, 2007)

-DIW Berlin :

-Article sur la délocalisation des sites de production de l'industrie de l'Allemagne de l'est, Alexander Eickelpasch, Ingo Pfeiffer (revue n°14/2006 du 5 avril 2006)

-Office fédéral de l'environnement :

-Article sur Carbon Leakage-la délocalisation des produits et des émissions, un défi pour le commerce des émissions ? (octobre 2008)

-Chambre allemande de commerce et d'industrie :

-Délocalisation de la recherche et du développement, l'Allemagne, site de l'innovation, au banc d'essai Dr. Gabriele Rose, Dr. Volker Treier (2005)

1. Diagnostic sur le phénomène des délocalisations :

En fonction des informations disponibles (rapport officiel, étude citée dans la presse) vous pourrez renseigner les éléments suivants :

Q5. Quantification des délocalisations depuis 20 ans. -nombre d'entités industrielles touchées/ - nombre d'entités dans le secteur des services à l'industrie ? Estimation des pertes d'emplois liées aux délocalisations depuis 20 ans ? Existe-t-il des estimations concernant l'impact des délocalisations dans la destruction d'emplois ? De manière plus générale, quelle est l'évolution de l'emploi dans le secteur industriel et des services à l'industrie depuis 20 ans ? »

- Les données et les études sur les délocalisations sont partielles et ne se recoupent pas. Aucune étude d'ensemble faisant consensus sur l'ampleur du phénomène n'existe aujourd'hui. En outre, la destruction d'emplois générés par les délocalisations est en partie compensée par la création ou la conversion d'autres types d'emplois, grâce aux gains de compétitivité du fait de la délocalisation d'une partie de l'activité. Ce phénomène est constaté par la plupart des études. Dans l'automobile par exemple, la délocalisation dans des pays à bas salaire des activités les plus consommatrices de main d'œuvre a permis aux constructeurs allemands de conserver en Allemagne des capacités d'assemblage.

- Une étude réalisée par Mc Kinsey en 2005 auprès de 5000 entreprises de taille moyenne estimait que chaque poste créé à l'étranger par une entreprise allemande en bonne santé a entraîné la création de 2,4 emplois au pays. Les résultats montrent par ailleurs que l'entreprise qui va mal en revanche détruit plus d'emplois en Allemagne qu'elle n'en crée à l'étranger. Les entreprises qui ont des objectifs clairs pour leur internationalisation et l'innovation travaillent de manière profitable et croissent rapidement. Cela suppose qu'elles se positionnent des nouveaux marchés non seulement par la distribution mais aussi par la production, l'approvisionnement et de plus en plus la R&D. Cette tendance incite ainsi la maison mère allemande à se concentrer sur des produits à plus haute valeur ajoutée.

- L'enquête réalisée par l'office des statistiques allemand Destatis en juillet 2008 auprès de 20 000 entreprises de plus de 100 employés du secteur non financier (donc plus large que les entreprises industrielles) montre qu'au total, ces entreprises ont, à travers les délocalisations, entre 2001 et 2006, supprimé 188 600 emplois en Allemagne et en ont créé 105 500, soit 56% des postes délocalisés. Pour les emplois de haute qualification (chimie, construction mécanique, construction automobile, équipements électrique, etc.), 63 300 emplois ont été délocalisés et 59 300 créés, soit 94%. Dans le domaine des services, le nombre d'emplois de haute technologie créé a été plus important que celui délocalisé (102%). Dans des domaines comme le développement de logiciel, le conseil juridique ou fiscal aux entreprises, l'architecture, l'ingénierie, et la R&D, le ratio atteint 121%. D'une manière générale, c'est dans les domaines qui demandent le moins de qualification que la délocalisation a supprimé le plus de postes en Allemagne.

Le tableau ci-dessous montre notamment que ce sont les entreprises qui sont intégrées à un groupe dont le siège principal est à l'étranger qui délocalisent le plus d'emplois (65 600). Ces entreprises ne créeraient que 21 600 places en Allemagne (1/3 des emplois délocalisés).

	Nombre d'emplois sur l'ancien site de production		
	Délocalisations	Créations	créations /délocalisations
	Nombre		%
	Ensemble		
Siège d'un groupe d'entreprises	56 168	39 430	70
Partie d'un groupe d'entreprises dont le siège principal est en Allemagne	32 652	24 192	74
Partie d'un groupe d'entreprises dont le siège principal est à l'étranger	65 643	21 586	33
Entreprise indépendante	33 750	20 068	59
	avec niveau de qualification élevée		
Siège d'un groupe d'entreprises	22 151	25 605	116
Partie d'un groupe d'entreprises dont le siège principal est en Allemagne	9 394	10 134	108
Partie d'un groupe d'entreprises dont le siège principal est à l'étranger	21 287	11 762	55
Entreprise indépendante	10 388	11 648	112
	avec faible niveau de qualification		
Siège d'un groupe d'entreprises	34 017	13 825	41
Partie d'un groupe d'entreprises dont le siège principal est en Allemagne	23 258	14 058	60
Partie d'un groupe d'entreprises dont le siège principal est à l'étranger	44 356	9 824	22
Entreprise indépendante	23 362	8 420	36

Nombres d'emplois créés à travers la délocalisation à l'étranger et en Allemagne

selon l'appartenance à un groupe et selon le type de qualification

- L'étude publiée par le quotidien économique Handelsblatt fin 2009, réalisée par le cabinet d'audit « Centrum für Bilanzierung und Prüfung » de l'université de la Sarre confirme que les entreprises allemandes ne licencient pas en augmentant leur chiffre d'affaires à l'étranger. Les chiffres présentés par un panel de 75 entreprises (appartenant aux 4 plus importants indices boursiers : Dax, Mdax, Tecdex, et SDax) montrent que le nombre d'emplois à l'étranger augmentait de 146 026 pour atteindre 2 127 849, alors qu'en Allemagne il baissait de 36 692 pour se stabiliser à 1 626 021 emplois. Il y est par ailleurs précisé que les grandes entreprises du Dax ont réussi à sauver 40 868 emplois sur le sol national, et que d'autres ont été créés grâce aux profits réalisés par les entreprises allemandes à l'étranger.

Évolution de l'emploi dans le secteur industriel

Dans l'ensemble, l'emploi dans le secteur industriel s'est fortement rétréci depuis le début des années 90, même si un mouvement inverse est observable entre 2006 et 2008 : le secteur est passé de 40% à 30% du total des emplois entre 1992 et 2005, se stabilisant depuis, et a détruit sur la période 3,5 millions d'emplois. L'impact de ces pertes d'emploi doit cependant être minimisé à la lumière des éléments suivants.

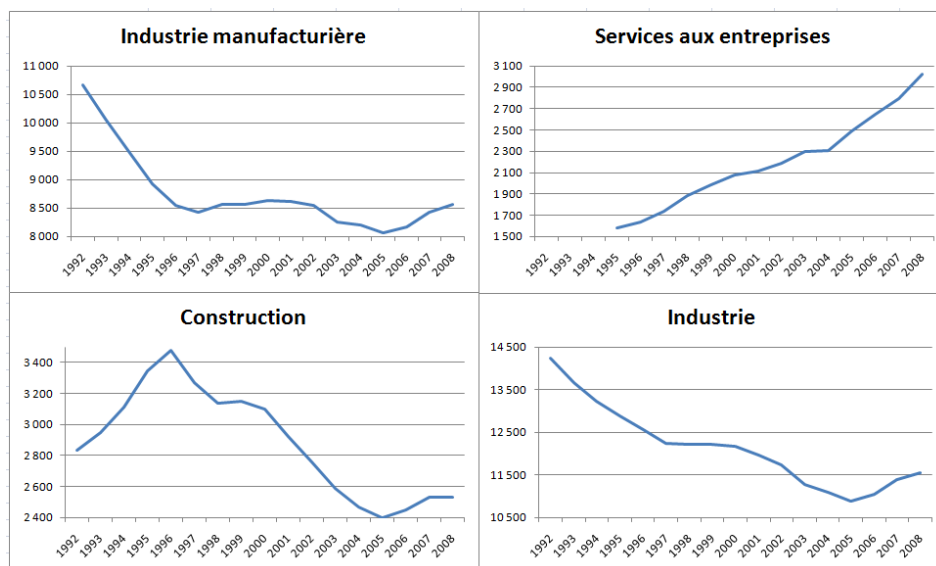
- Dans l'ensemble les pertes d'emplois ont été concentrées dans le secteur manufacturier au début des années 90 pour notamment rationaliser le tissu industriel est-allemand totalement improductif accentuant encore l'impact de la récession de 1993 : perte de 2 M d'emplois entre 1992 et 1997. Ces pertes ont été partiellement compensées par les besoins de reconstruction (+600 000 emplois dans la construction entre 1992 et 1996)

- L'éclatement de la bulle immobilière a ensuite pris le relais, entraînant la poursuite de pertes d'emplois durables concentrées dans la construction, dont l'activité ne repartira qu'après 2005 : perte de 1 M d'emplois entre 1997 et 2005, puis création de 130 000 emplois entre 2006 et 2008.

- Néanmoins depuis 1998, le nombre d'emplois à long terme dans le secteur manufacturier est stabilisé, avec des oscillations au gré des cycles économiques : de 1998 à 2000 forte croissance et création de 200 000 emplois, de 2001 à 2005 faible croissance et destruction de 600 000 emplois ; la forte croissance entre 2006 et 2008, reposant notamment sur les exportations industriels a permis de créer 400 000 emplois.

Par ailleurs, une partie des pertes d'emplois dans l'industrie manufacturière correspond en réalité à une externalisation d'activités de services : de nombreux emplois auparavant comptabilisés dans l'industrie sont progressivement comptabilisés dans les services aux entreprises (bien qu'il soit impossible de distinguer entre emplois « transférés » et emplois réellement créés). Le nombre d'emplois a doublé dans le secteur (+1,5 M) entre 1995 et 2008, passant de 4 à 8% de l'emploi total.

En résumé, les pertes d'emplois industriels sont à relativiser au regard de ces phénomènes (rationalisation du secteur manufacturier est allemand, « traversée du désert » de la construction, phénomène d'outsourcing), qui ne touchent pas le cœur de l'industrie allemande, à savoir le secteur manufacturier ouest-allemand.



Allemagne																	
personnes de 15 ans ou plus																	
Emplois (milliers)																	
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Total	36 528	36 111	35 840	35 782	35 634	35 299	35 537	36 089	36 324	36 528	36 275	35 927	35 463	36 654	37 379	38 210	38 880
Industrie	14 241	13 866	13 226	12 883	12 968	12 240	12 221	12 210	12 180	11 974	11 741	11 273	11 083	10 898	11 059	11 394	11 545
Industrie manufacturière	10 664	10 039	9 489	8 930	8 548	8 423	8 570	8 574	8 630	8 621	8 541	8 257	8 201	8 058	8 176	8 423	8 560
Industries extractives	344	301	257	253	210	216	187	174	146	147	147	128	118	123	117	107	109
Production et distribution d'électricité, de gaz et d'eau	397	380	368	356	334	328	326	314	306	280	296	302	297	316	317	335	348
Construction	2 835	2 947	3 112	3 344	3 477	3 272	3 139	3 148	3 098	2 926	2 758	2 586	2 468	2 402	2 449	2 529	2 529
Services aux entreprises				1 578	1 638	1 740	1 880	1 984	2 075	2 115	2 183	2 294	2 306	2 494	2 647	2 796	3 025
Pertes/gains d'emplois (milliers)																	
Total		-417,1	-271,6	-57,6	-148,2	-334,4	237,5	552,3	234,9	203,5	-252,5	-348,6	-463,9	1 191,2	725,5	830,2	670,2
Industrie		-574,9	-440,1	-343,1	-314,9	-328,3	-18,6	-11,0	-30,2	-205,7	-232,8	-468,3	-189,7	-185,3	160,6	335,1	151,3
Industrie manufacturière		-625,7	-549,2	-559,8	-381,9	-124,5	146,6	4,1	55,6	-8,3	-80,3	-283,9	-56,4	-143,1	118,8	246,4	137,1
Industries extractives		-43,2	-44,5	-3,6	-43,5	6,2	-28,8	-13,2	-27,9	1,1	0,2	-18,9	-10,4	4,7	-5,8	-9,3	1,6
Production et distribution d'électricité, de gaz et d'eau		-17,5	-11,8	-11,3	-22,8	-5,3	-2,6	-11,6	-7,9	-25,8	15,1	6,8	-5,3	19,4	0,2	18,1	13,0
Construction		111,4	165,6	231,5	133,3	-204,7	-133,8	9,6	-49,9	-172,7	-167,8	-172,3	-117,6	-66,3	47,4	79,9	-0,4
Services aux entreprises					59,8	102,6	140,1	103,1	91,1	40,7	67,6	110,8	12,7	187,4	153,2	148,7	229,0
Part de l'emploi total																	
Industrie	39,0%	37,8%	36,9%	36,0%	35,3%	34,7%	34,4%	33,8%	33,5%	32,8%	32,4%	31,4%	31,3%	29,7%	29,6%	29,8%	29,7%
Industrie manufacturière	29,2%	27,8%	26,5%	25,0%	24,0%	23,9%	24,1%	23,8%	23,6%	23,6%	23,5%	23,0%	23,1%	22,0%	21,9%	22,0%	22,0%
Industries extractives	0,9%	0,8%	0,7%	0,7%	0,6%	0,6%	0,5%	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
Production et distribution d'électricité, de gaz et d'eau	1,1%	1,1%	1,0%	1,0%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,9%	0,8%	0,9%	0,9%
Construction	7,8%	8,2%	8,7%	9,3%	9,8%	9,3%	8,8%	8,7%	8,5%	8,0%	7,6%	7,2%	7,0%	6,6%	6,6%	6,6%	6,5%
Services aux entreprises				4,4%	4,6%	4,9%	5,3%	5,5%	5,7%	5,8%	6,0%	6,4%	6,5%	6,8%	7,1%	7,3%	7,8%

Q6. Typologie des entreprises qui délocalisent (taille, secteur d'activité, entreprise multinationale non locale/ v/s entreprise multinationale du pays). Part de PME et d'ETI (entreprise de taille intermédiaire)⁵¹ parmi les entreprises qui délocalisent ?

Selon l'enquête réalisée fin 2009 par le cabinet d'audit « Centrum für Bilanzierung und Prüfung » de l'université de la Sarre (voir Q5), les grandes entreprises allemandes cotées en bourse réalisent une part de plus en plus importante de leur chiffre d'affaires à l'étranger (en moyenne 66,2% et cela va même jusqu'à 95% pour Adidas). Elles emploient aussi de plus en plus de salariés à l'étranger : 57% du personnel de ces entreprises travaille désormais à l'étranger, contre moins de la moitié il y a deux ans. Cette proportion était seulement d'un tiers il y a 25 ans. Elle atteint 50% dans la plupart des autres pays industrialisés.

⁵¹ Dans la typologie INSEE, l'ETI est une entreprise comptant entre 250 et 4999 salariés, et un chiffre d'affaires n'excédant pas 1,5 milliard.

Un groupe comme Adidas, dont les articles sont fabriqués principalement en Asie, est le modèle même de l'entreprise qui a su développer une stratégie pour bénéficier de la mondialisation : 90 à 95 % du chiffre d'affaires est réalisé à l'étranger, moins de 10% des employés travaillent en Allemagne.

Le secteur de la construction d'automobiles faisait exception à la tendance. Plus de la moitié de ses employés travaillent en Allemagne, bien que la branche réalise $\frac{3}{4}$ de son chiffre d'affaires à l'étranger. Durement touché par la crise, ce secteur tend cependant de plus en plus à s'internationaliser pour faire baisser les coûts de production : BMW va fabriquer à partir de 2010 un nouveau véhicule tout terrain dans son usine de Spartanburg aux Etats-Unis ; VW développe sa production en Inde et les deux entreprises investissent dans le site de production de Shenyang (Chine).

L'enquête réalisée par l'office des statistiques allemand Destatis en juillet 2008 (voir Q5) montre que ce sont surtout les grandes entreprises (plus de 1000 employés) qui le font. Ainsi, bien que la part de celles-ci ne représente que 5% de l'ensemble des entreprises du secteur non financier, elle représente 9% du total des entreprises qui délocalisent. A l'opposé les entreprises de 100 à 249 employés, qui représentent 67% de l'ensemble des entreprises, ne représentent que 56% de celles qui délocalisent.

Q7. Principaux pays cibles bénéficiaires des opérations de délocalisation. Importance de la Chine et de l'Inde dans les délocalisations ? Opérations de délocalisation réalisées par sous-traitance ou par filialisation ? Fonctions principalement délocalisées (ex : services client, production, R&D) ?

A/ Le phénomène de délocalisation peut être appréhendé à partir des investissements des entreprises allemandes à l'étranger, mais ces chiffres intègrent les IDE qui relève d'une stratégie de conquête de marché, et n'intègre pas les opérations de sous-traitance. Celles-ci peuvent être appréhendées pour partie à travers une analyse de l'évolution des importations de l'Allemagne (voir point B).

Même si en termes de flux d'investissement le poids des pays de l'Europe de l'Est et des pays émergents a considérablement augmenté ces dernières années, la grande majorité des stocks d'IDE allemands (87%) reste localisée dans les zones industrialisées, dont la zone euro 35,7%, le Royaume-Uni 10,3%, les Etats Unis 30%. La Chine, la Russie et le Brésil représentent 4,9% des stocks d'IDE allemands à l'étranger, les 4 nouveaux Etats membres (Hongrie, Tchéquie, Slovaquie et Pologne) : 7,1%.

Un focus sur la présence allemande en Chine, montre qu'elle y est en très nette expansion : le stock d'IDE y a presque triplé entre 2002 et 2007 (15,2 Md€). L'Allemagne y est ainsi le 1^{er} investisseur européen. 4500 entreprises allemandes y sont recensées, principalement les grandes entreprises dans le secteur de la chimie (Bayer et BASF ont développé d'importants sites de production), la construction automobile (VW, BMW, Daimler) et la construction mécanique. La Chine commence aussi à attirer les entreprises du Mittelstand en tant que lieu d'investissement : une enquête de la DIHK réalisée auprès d'industriels montre que 32% des PME qui veulent investir veulent le faire en Chine (voir Q8).

En Inde, le stock d'IDE allemand s'élève à 4,2 Md€ fin 2008 ; les entreprises allemandes y sont surtout présentes dans le secteur de la chimie, de la pharmacie, de la machine outil et de

l'électronique, mais aussi celui du logiciel (SAP) et de l'automobile (VW, Mercedes, BMW). Elles réalisent également une percée dans le domaine de l'énergie renouvelable, particulièrement celui des éoliennes. Près de 1500 entreprises allemandes sont présentes en Inde : des grands groupes mais aussi de nombreuses entreprises du Mittelstand.

B/ C'est pour partie l'internationalisation du processus de production qui a entraîné le développement des échanges commerciaux de l'Allemagne (presque triplement de ses exportations et de ses importations depuis 1990). Une grande partie des produits finis est assemblée en Allemagne après avoir subi des transformations dans des pays tiers (dont Pologne, Tchéquie, Hongrie, Slovaquie, pour le secteur de l'automobile et Asie pour l'informatique). Ce qui a conduit à relever le contenu en importations des exportations allemandes de 30% en 1995 à 47% en 2007. Ce phénomène apparaît très important compte tenu du poids du commerce extérieur dans la croissance allemande.

La Chine est depuis 2010 le 1^{er} fournisseur de l'Allemagne (8,2% des importations allemandes), dont 60% des importations sont composées d'équipements électriques, de machine outils et de textile; la part de l'Inde est beaucoup plus faible (26^{ème} fournisseur). Les importations allemandes de Chine ont quadruplé de 1995 à 2008, celles en provenance d'Inde ont triplé. Il en est de même des importations allemandes en provenance des 4 NEM (Hongrie, Pologne, Tchéquie et Slovaquie).

Malgré cette forte progression des échanges commerciaux de l'Allemagne avec les pays émergents), plus de 3/4 du commerce allemand a encore lieu avec l'Europe (qui inclut ici la Russie et la Turquie) et les Etats-Unis : plus de 80% pour les exportations et plus de 76% pour les importations.

C/ Fonctions principalement délocalisées

La délocalisation de la production est la plus fréquente pour conquérir de nouveaux marchés ou bénéficier de coûts de production plus attractifs ; elle a été précédée de la délocalisation du service client, en appui à l'exportation.

La délocalisation de la R&D reste faible, mais présente ces dernières années une légère progression. Les entreprises du DAX implantent de manière croissante leur R&D dans les pays émergents. C'est le cas notamment des sociétés Bayer, Bosch et SAP.

- **Bayer** vient d'ouvrir un centre de production et de recherche à Singapour, dans lequel seront développés des matériaux pour des clients dans la région. **Bayer** va aussi ouvrir un centre de R&D à Pékin pour les produits médicaux; ce qui va lui permettre de conquérir des parts de marché en Chine en quadruplant son volume d'affaires.

- **Bosch**, le plus gros fournisseur du secteur automobile, a déjà internationalisé sa R&D ; depuis 5 ans presque la moitié de ses chercheurs travaillent à l'étranger. Plus de 4 400 personnes sont employées par Bosch dans le développement de logiciels à Bangalore. Les coûts ne sont pas la raison majeure de ce transfert, l'innovation réalisée dans les pays émergents peut aussi être adaptée aux besoins des autres marchés : les recherches de ses ingénieurs en Inde sur le système d'injection de la Tata Nano ont permis à **Bosch** de diminuer de moitié les paramètres d'un moteur de commande européen. De même, la R&D réalisée en Chine a permis à Bosch de réduire la complexité d'un élément de commande pour le programme ESP (Electronic Stability Program).

- **SAP**, qui a pendant longtemps concentré sa R&D à Walldorf, a successivement construit 13 sites de recherche dans 11 pays, dont Bangalore (Inde) et Palo Alto (USA) sont les plus connus ; 2/3 des 15 000 programmeurs de SAP travaillent hors des frontières allemandes.

La délocalisation concerne aussi les services : centres d'appels, informatique, comptabilité, transactions financières, etc. Ainsi la comptabilité de Lufthansa est faite en Pologne.

Q8. Tendances : Assiste-t-on à une accélération du phénomène de délocalisation au cours des dernières années ? Quels sont les éléments habituellement évoqués dans les médias et/ou par les politiques ?

Il n'y a pas de phénomène d'accélération, mais une tendance à s'internationaliser pour profiter notamment de la croissance des pays émergents.

L'enquête réalisée fin mars 2011 par la Fédération des chambres de commerce et d'industrie « DIHK » auprès d'un panel de 7 000 entreprises du secteur de l'industrie est un bon indicateur, qui montre l'intérêt grandissant des entreprises allemandes à investir à l'étranger en 2011. Plus que les coûts salariaux (de moins en moins évoqués en tant que raison principale), c'est en premier lieu la conquête de nouveaux marchés et la proximité du client qui les motivent. L'enquête montre aussi que les entreprises qui vont investir à l'étranger vont aussi investir et créer des emplois en Allemagne. La Chine est pour la 1^{ère} fois la destination la plus citée, devant l'Europe.

A/ Les entreprises allemandes souhaitent de plus en plus investir à l'étranger

1/ Les intentions d'investir à l'étranger des entreprises allemandes continuent à progresser : 44% des entreprises prévoient d'investir en 2011 plus qu'en 2010, 47% le même montant, seules 9% prévoient d'investir moins, soit un solde de 35%, le plus élevé depuis le début de l'enquête en 1995.

2/ Le dynamisme de la croissance en Asie et en Amérique du Nord attire les entreprises allemandes

- La Chine est pour la première fois la destination la plus citée : 59% des entreprises de plus de 1 000 employés veulent investir en Chine, 32% des PME (ici jusqu'à 500 employés). La levée de certaines particularités et obstacles au commerce propres à la Chine (obligation du transfert de technologie et de joint venture, manque de réciprocité dans les conditions d'ouverture du marché et protection insuffisante de la propriété intellectuelle) permettrait d'accélérer encore ce mouvement.

- L'Amérique du Nord vient ensuite, surtout les Etats Unis, où la faiblesse du dollar a plus particulièrement attiré le secteur automobile.

- En Amérique du Sud, le Brésil est prisé, mais aussi la Colombie, l'Uruguay et le Chili, notamment par le secteur automobile. L'engagement dans cette région demandant du temps, ce sont surtout les grandes entreprises qui y sont présentes (33%).

- La part des 12 NEM, dont les coûts de production ont augmenté, est en recul (de 30 à 24% des entreprises). La région reste intéressante notamment pour les producteurs de biens intermédiaires et de biens de consommation. Le secteur du papier et de l'agroalimentaire y sont particulièrement présents.

- Les pays de l'UE 15 restent le 2^{ème} lieu le plus important pour les investissements malgré un léger recul (de 42 à 40%). Selon la DIHK, la tendance à investir dans ces pays devrait néanmoins baisser en raison de difficultés financières traversées par certains pays et de la position centrale en Europe de l'Allemagne qui lui permet de livrer ses produits directement à partir de son sol. Les pays de l'UE 15 restent cependant les marchés par excellence que les PME (ici jusqu'à 200 employés) veulent le plus investir (55%) et 61% des entreprises de moins de 20 employés.

- Les décisions d'investir en Europe de l'Est et du Sud, en Russie et en Turquie restent au même niveau qu'en 2010 : 25% des entreprises. L'industrie chimique et pharmaceutique, la métallurgie s'intéressent aux pays d'Europe de l'Est.

3/ L'internationalisation reste surtout le fait des grandes entreprises : 46% des entreprises de plus de 1000 employés ont l'intention d'investir en 2011, 41% entre 200 et 999 employés, 26% entre 20 et 200 employés et 18% pour les entreprises de moins de 20 employés.

4/ Les secteurs qui sont les plus enclins à investir à l'étranger en 2011 sont ceux des hautes technologies (58%) et celui de la construction automobile (73%), alors que ce montant est de 35% pour l'ensemble de l'industrie. Les services à l'industrie sont aussi nombreux à vouloir investir à l'étranger pour se rapprocher des lieux de production : R&D (30% des entreprises), conseil aux entreprises (27%), architecture, ingénierie, recherche scientifique (23%), organisateurs de foires, call center, centres d'encaissement et secrétariat (21%), services TIC (19%).

B/ La réduction des couts salariaux n'est plus la raison principale de l'investissement à l'étranger, et celui-ci a des répercussions sur la création d'emplois en Allemagne

1/ Les causes des investissements à l'étranger des entreprises allemandes évoluent

- Si les entreprises allemandes investissent à l'étranger, c'est majoritairement pour se rapprocher de leurs clients et répondre directement à leurs besoins (9 entreprises sur 10); c'est le cas dans la construction mécanique et les équipements électriques (94%) et dans la chimie (95%). Pour les pays de l'UE, compte tenu de leur proximité ce motif joue un rôle plus mineur. La proximité des fournisseurs est aussi particulièrement importante pour les investissements, surtout pour la construction automobile et la construction mécanique.

- En revanche, de moins en moins d'entreprises investissent à l'étranger pour des raisons de coût. La tendance à transférer la production d'Allemagne vers des pays à plus faible coût est en recul depuis 8 ans (à l'exception de 2008) : 22% seulement des entreprises avancent ce motif contre 24% en 2010 et 42% en 2003. Ce sont surtout les secteurs traditionnellement moins intensifs en technologie comme le textile/habillement/cuir pour lesquels les coûts restent une motivation importante, alors que ce n'est pas le cas pour les entreprises de biens intermédiaires et de biens d'équipements.

- Dans certains pays, l'investissement permet de contourner les obstacles au commerce : droits de douane élevés, mesures restrictives, etc. C'est le cas pour 30% des entreprises dont l'investissement concerne la Chine, la Russie ou d'autres pays d'Europe de l'Est ou du Sud ; 35% pour l'Amérique du Sud. C'est un facteur important de la décision d'investir à l'étranger cité par le secteur de la construction automobile et de la construction mécanique (39% des entreprises)

- 1/5 des entreprises allemandes décident d'investir à l'étranger pour se prémunir des variations du taux de change, surtout lorsqu'elles commercent avec les pays de la zone dollar (mais aussi avec la Chine et les pays d'Amérique du Sud).

- Seulement 1/10 des entreprises le feraient pour sécuriser leurs achats d'énergie et de matières premières.

- Enfin, la recherche de main d'œuvre qualifiée et l'accès à certaines technologies jouent un rôle moins important dans la décision d'investir. C'est, dans certains secteurs, la pénurie de main d'œuvre en Allemagne qui motive plus que l'attractivité des salaires. L'accès à un savoir faire est important pour les entreprises des nouvelles technologies et concerne les pays de l'UE 15 et l'Amérique du Nord.

2/ Les investissements des entreprises allemandes à l'étranger profitent au 'Standort' allemand

Les décisions d'investir dans le secteur manufacturier en Allemagne plafonnent à un niveau jamais encore atteint depuis la réunification, et sont surtout le fait d'entreprises qui investissent aussi à l'étranger. De même, ce sont ces entreprises qui créent le plus d'emplois sur le sol allemand.

Pour expliquer ces bons résultats, la DIHK met en avant la politique menée par le Gouvernement fédéral notamment flexibilité du marché du travail et amélioration de l'imposition des sociétés.

Pour la DIHK, la délocalisation d'une partie de la production des entreprises n'est pas négative sur le développement de l'économie en Allemagne. C'est au contraire la force de la base industrielle allemande, de pouvoir s'appuyer sur les activités de ses entreprises à l'étranger. Elle souligne que la réforme de la taxe professionnelle pourrait encore améliorer le 'Standort' allemand.

2. Diagnostic sur le phénomène des relocalisations :

Q9. Les autorités (éventuellement relayées par les media) font-ils état d'un phénomène de relocalisation d'entreprises ? Vous répondrez en donnant des exemples emblématiques d'entreprises ayant relocalisé et en essayant de renseigner les éléments suivants : Ce phénomène est-il quantifié ? Type d'entreprises qui relocalisent (taille, secteur d'activité, nationalité) ? Raisons évoquées pour motiver un choix de relocalisation ?

L'institut Fraunhofer publie tous les trois ans une étude sur les délocalisations et relocalisations des entreprises. La dernière étude a été réalisée en 2009 sur la base des réponses de plus de 1 480 entreprises. Elle constate une relocalisation constante de l'industrie manufacturière et de l'industrie métallurgique et électromécanique à hauteur de 3% depuis 2006 (soit 570 entreprises). Parallèlement, les délocalisations de ces deux industries ont respectivement diminué de 15 à 7% et de 19 à 9% sur la période 2006-2009.

Le phénomène de relocalisation varie selon la taille des entreprises. Il est plus important pour les entreprises de moins de 50 salariés, où les relocalisations concernent près de la moitié des entreprises délocalisées. Ce niveau atteint environ un tiers des entreprises pour les entreprises de 50 salariés et plus.

Les relocalisations touchent majoritairement la construction automobile (6%), l'industrie du caoutchouc et des matières plastiques (5%), l'industrie textile (4%), l'industrie mécanique (3%), la chimie (3%) et l'électronique (3%).

La relocalisation touche des entreprises venant des Etats membres de l'UE (plus de 50% des nouveaux Etats membres). Une forte augmentation de la relocalisation provenant de Chine (2% en 2006 et 16% en 2009) et d'Amérique du Nord (3% en 2006 et 14% en 2009) peut être constatée.

Les principaux motifs à la relocalisation sont les problèmes liés à la qualité des produits et des processus (66%), la flexibilité et la capacité de livraison (43%), les coûts du personnel (33%), de transport et de logistique (32%), mais aussi la bureaucratisation et la perte de temps liées aux contrôles (20%) et la disponibilité d'une main d'œuvre qualifiée (19%).

3. Action et initiatives des Etats pour renforcer l'attractivité des territoires et favoriser la ré industrialisation:

Au cas où les pouvoirs publics et/ou les entités subfédérale (ou subnationale) considèrent la re localisation et ou la ré industrialisation comme des objectifs de politiques publiques à part entière, vous voudrez bien :

Q10. Indiquer si ces politiques d'aide sont :

Remarque préliminaire : les aides décrites ci-dessous ne visent pas la relocalisation et/ou la réindustrialisation mais le renforcement de l'attractivité des territoires, la garantie de conditions cadre pour le Standort allemand et le développement des entreprises (plus particulièrement du Mittelstand).

10.1. Structurelles :

- Les initiatives prises par l'Etat et les régions en termes d'aides financières à l'investissement (subventions -avances remboursables- taux d'intervention...)
- Défisicalisation et allègement de charges/ compétitivité du coût du travail (baisse du coût de la main d'œuvre)
- Campagnes de communication sur l'image du « made in »
- Prise de participation de l'Etat et des collectivités dans le capital des entreprises
- Contrôle des investissements à l'étranger...

- **Initiatives prises par l'État et les régions en termes d'aides financières à l'investissement**

- **Le programme commun « Amélioration des structures économiques régionales » (GRW)**

Mis en place en 1969, il est l'instrument de coopération entre l'Etat fédéral et les Länder pour la politique régionale. Il en fixe les conditions cadre ainsi que les conditions de transposition du droit communautaire. Le GRW est avant tout utilisé pour remédier aux problèmes des régions en difficulté en renforçant notamment leur capacité d'investissement et en garantissant la création d'emplois. Le développement de la couverture des réseaux de télécommunications à large bande est, depuis avril 2009, un nouvel objectif du programme. Suite à la crise, les moyens financiers ont été augmentés de 200 M€ pour la période 2009-2011 dans le cadre du premier paquet conjoncturel. La mise en œuvre du programme relève de la compétence des Länder responsable du développement économique (article 30 de la loi fondamentale), qui décident eux-mêmes des projets à soutenir et de la répartition des aides. La liste des régions bénéficiaires a été fixée en 2007 puis ajustée en 2008, pour la période 2007-2013. Les nouveaux Länder et Berlin en font partie.

Les aides peuvent être versées sous la forme de soutien aux investissements, de prêts ou de garanties aux industries manufacturières (taux maximum de 80% du crédit). Le soutien aux investissements peut concerner la structure économique régionale (principalement maintien et compétitivité des emplois) ; le soutien aux PME ; la recherche et le développement, le transfert de technologies et l'innovation (ex : soutien aux clusters) ; le développement des villes et le développement rural. S'agissant du soutien aux entreprises, le taux d'aide s'étend de 10-15% à 50% du montant de l'investissement, selon la taille de l'entreprise et la région. Ce taux s'entend des aides au titre du GRW, mais aussi au titre de l'ensemble des aides publiques.

De 1991 à 2009, les investissements de l'industrie manufacturière ont été soutenus à hauteur de 40,8Md€. Ceux pour les infrastructures et pour le développement économique à hauteur de 21 Md€. Pour 2011 et 2012, les moyens financiers atteignent 624 M€, dont 535 pour les nouveaux Länder et Berlin.

- **Les subventions de l'Etat fédéral (aides financières non conditionnées à une contrepartie directe)**

L'Etat fédéral accorde des subventions à l'industrie dans un nombre restreint de domaines, principalement sous la forme d'aides financières ou d'allègements fiscaux. Ces aides concernent principalement les mesures régionales structurelles, l'utilisation rationnelle de l'énergie et les énergies renouvelables et le soutien aux technologies et à l'innovation. Les aides à l'industrie représentaient 55% de l'ensemble des subventions pour 2010 (total de 24,4 Md€). Les dix premières entreprises du Dax ont reçu près de 340M€ de subventions (dont 108M€ pour Siemens, 68 M€ pour

Daimler, 54 M€ pour Volkswagen et 40 M€ pour BASF). Ces subventions au niveau fédéral sont complétées par des allègements fiscaux et des aides financières au niveau des Länder, des communes et de l'Union Européenne.

En M€	2007	2008	2009	2010
Aides financières	3 344	3 534	9 506	3 468
Allègements fiscaux	10 289	9 974	9 925	10 077
Total	13 633	13 508	19 431	13 545

Subventions à l'industrie, sans les transports

Source : 22^{ème} rapport du Ministère fédéral des finances sur les subventions (2010).

Des aides supplémentaires ont été attribuées dans le cadre du second paquet conjoncturel. Le programme spécial de la banque publique KfW a été affecté de 115 Md€ pour les crédits et les garanties. Ce programme d'accès aux crédits et prêts repose sur trois axes : les aides pour le Mittelstand, les aides pour les grandes entreprises et les aides au financement de projets. Plus de 6700 demandes de crédits et de prêts avaient été déposées au 7 janvier 2011, dont 95% venant des entreprises du Mittelstand. 50% concernent des crédits d'investissements, 37% des crédits pour les moyens de production et 13% pour des prêts.

Le programme de soutien à l'innovation (ZIM) du Ministère fédéral de l'économie a par ailleurs reçu 900 M€ pour 2009 et 2010 et a été ouvert aux entreprises jusqu'à 1000 salariés (normalement seuil de 250 salariés).

- **Les subventions des Länder**

Les Länder étant compétents en matière de développement économique, il leur appartient de déterminer leurs priorités. Ces dernières varient selon la situation économique et financière du Land). Ainsi la Bavière, en plus du soutien au Mittelstand, met l'accent sur l'innovation et la technologie, les projets en matière de protection de l'environnement, l'aide au marché du travail et les garanties bancaires. La Rhénanie du Nord-Westphalie se concentre sur le conseil aux entreprises, le soutien à la création d'entreprises, l'organisation et la gestion de stands d'entreprises sur les salons à l'international, le développement technologique (recherche, innovation) et sur les projets pour une utilisation énergétique rationnelle et le développement des énergies renouvelables. Le Mecklembourg Poméranie occidentale cible son soutien sur les priorités du programme GRW, c'est-à-dire le développement économique (créations d'entreprises, développement de l'apprentissage, initiatives pour l'environnement et la santé), le développement de l'agriculture et l'amélioration de l'offre d'habitation.

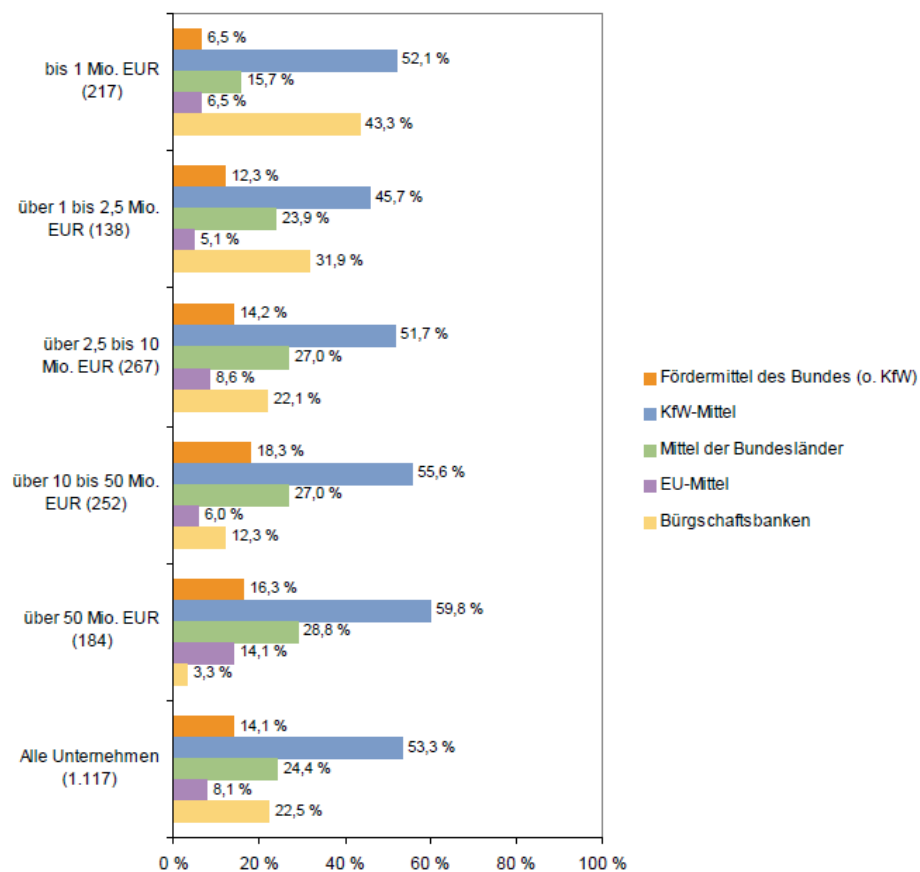
Le financement de ce soutien des entreprises par les Länder passe par différentes institutions :

-la banque publique KfW : détenue à 80% par l'Etat fédéral et à 20% par les Länder, son rôle est le soutien à l'économie, notamment à travers l'aide au Mittelstand, l'octroi de prêts et le financement de projets d'infrastructure. La banque KfW Mittelstandsbank s'occupe tout particulièrement des entreprises. Elle a financé des projets à hauteur de 28,5 Md€ en 2010 (+20% par rapport à 2009), dont 15,2 Md€ pour la création d'entreprises et les investissements (dont 6,1 Md€ pour le programme spécial, 8 Md€ pour les crédits, 251 M€ pour le capital et 220 M€ pour les créations d'entreprises) et 2 Md€ pour l'innovation. La Bavière (5,1 Md€), la Rhénanie du Nord-Westphalie (4,1 Md€), le Bade-Wurtemberg (3,9 Md€), la Basse Saxe (2,9 Md€) et Hambourg (2,6 Md€) étaient les principaux bénéficiaires des aides en 2010.

-les banques régionales d'investissement : chaque Land dispose d'une banque d'investissement, dont il détient des parts. Ces banques aident les entreprises pour la création et le développement de leurs activités, ainsi que les Länder et collectivités locales pour le financement des projets de politique régionale et d'infrastructures. Selon les statistiques de la fédération des banques publiques allemandes, 4,6 Md€ de subventions, 22,8 Md€ de prêts et 6,2 Md€ de garanties ont été accordés en 2009 à l'industrie manufacturière. Le montant total des investissements varie selon les Länder. Ainsi les banques d'investissement de la Bavière, du Bade Württemberg et de la Rhénanie du Nord-Westphalie soutiennent le plus les entreprises.

-les banques de cautionnement et les sociétés de garantie des investissements : autre instrument de soutien au Mittelstand, elles sont également présentes dans chaque Land. Elles ont soutenu près de 8000 projets de financement d'entreprises en 2009. Elles ont pu assurer un volume de 1,8 Md€ de crédits en accordant 1,3 Md€ de garanties.

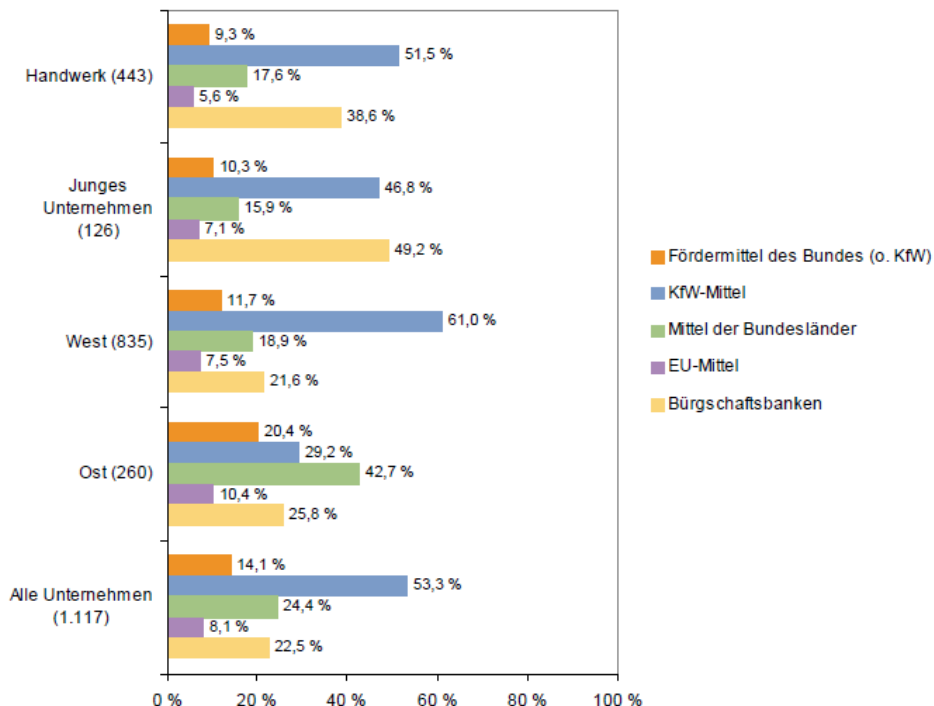
Comme le montrent les deux graphiques ci-dessous tirés de l'enquête annuelle de la KfW auprès des entreprises, ces dernières recourent majoritairement aux aides de la KfW, ainsi qu'à celles des Länder et des banques de cautionnement. A noter cependant qu'il existe une forte disparité entre les entreprises de l'ouest, recourant pour 61% d'entre elles aux aides de la KfW, et les entreprises de l'est, n'y recourant que pour 29,2% d'entre elles.



Recours des entreprises aux différentes aides selon leur chiffre d'affaires

En orange : Etat fédéral ; en bleu : KfW ; en vert : Länder ; en violet : UE ; en jaune : banques de cautionnement

Source : sondage de la KfW auprès des entreprises, 2010



Recours des entreprises aux différentes aides : artisanat (Handwerk), jeunes entreprises (junges Unternehmen), entreprises en Allemagne de l'ouest (Wesr); entreprises en Allemagne de l'est (Ost) et vieilles entreprises (alte Unternehmen)

En orange : Etat fédéral ; en bleu : KfW ; en vert : Länder ; en violet : UE ; en jaune : banques de cautionnement

Source : sondage de la KfW auprès des entreprises, 2010

- Défiscalisation et allègement de charges/ compétitivité du coût du travail

Il n'existe pas en Allemagne de mesures fiscales ou en matière de charges sociales visant spécifiquement à éviter des délocalisations ou favoriser des relocalisations. Cependant, la restauration de la compétitivité allemande suite à la réunification est restée un sujet de préoccupation prioritaire pour les gouvernements successifs et la politique menée depuis la fin des années 90.

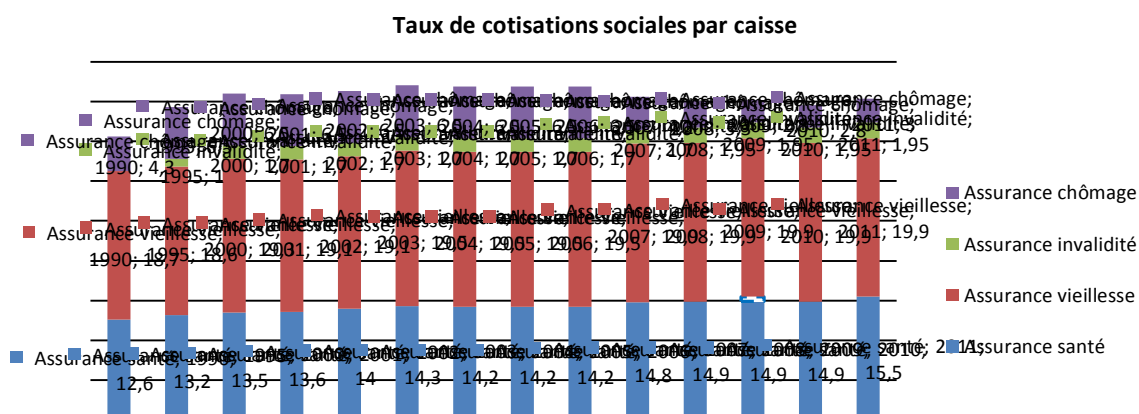
Cette évolution repose avant tout sur une longue période de modération salariale, définie par les seuls partenaires sociaux : les syndicats ayant accepté d'importantes concessions en matière de salaires au nom de la préservation de l'emploi...

L'Allemagne a indéniablement restauré sa compétitivité-coût au cours de la dernière décennie grâce à une forte modération des coûts du travail. Ainsi, dans le secteur manufacturier, les coûts salariaux unitaires ont sensiblement reculé entre 2000 et 2007 (-11% contre +1% en France), grâce à une hausse modérée des coûts horaire du travail (+16% contre +27% en France), deux fois inférieure à la

progression de la productivité horaire (+30% contre +27% en France). Le différentiel de coût horaire du travail avec la France a notamment été quasiment effacé : en 2000, le coût horaire total moyen du travail dans l'industrie manufacturière s'élevait à 28,5€ en Allemagne contre 24€ en France, en 2008 il s'élevait à 33,4€ contre 33,2€ en France.

...Néanmoins elle a également été favorisée par l'évolution des charges sociales.

La progression constante du taux de cotisations sociales durant les années 90 (de 35,6% en 1990 à 42% en 2002) a été stoppée dans les années 2000 (taux de 39,5% en 2010, de 40,3% en 2011). En dépit d'un rapide vieillissement de la population, la hausse des taux de cotisation maladie, vieillesse et dépendance a été relativement contenue et plus que compensée par la forte baisse du taux de cotisations chômage (cf graphique). La limitation à la hausse des taux de cotisation a notamment pu s'appuyer sur une série de réforme du système de sécurité sociale limitant les dépenses sociales (réforme des retraites en 2001, réformes de la santé en 2003 et 2007, réforme du marché du travail en 2003), ainsi que sur une substitution croissante de l'impôt aux cotisations pour financer le système de sécurité sociale, en prenant soin d'éviter un alourdissement de la charge fiscale des entreprises : ainsi en 2007, la TVA a été augmentée de 3 points, dont un point alloué au financement d'une baisse du taux de cotisation de l'assurance chômage, quand dans le même temps un allègement de l'impôt sur les sociétés fut adopté.



Note: La cotisation supplémentaire introduite en janvier 2009 (pointillés) a été supprimée en juillet. Nous ne signalons par ailleurs

Par ailleurs, la répartition de la charge sociale, comparativement à de nombreux autres pays européens, est plus favorable aux employeurs. Elle est répartie traditionnellement équitablement entre employeur et employés, quand en France les employeurs assurent près des 2/3 de la charge sociale. En Allemagne, un complément à la cotisation maladie de 0,9% du salaire brut à la seule charge des employés a de plus été introduit en 2009. Les charges patronales s'élèvent ainsi à 19,7% du salaire brut en Allemagne (contre environ 27% en France).

	Cotisation employeur	Cotisation employé	TOTAL
Assurance santé	7,30%	7,3%+0,9%	15,5%
Assurance vieillesse	9,95%	9,95%	19,9%
Assurance invalidité	0,975%	0,975%	1,95%
Assurance chômage	1,5%	1,5%	3,0%
TOTAL	19,73%	20,63%	40,35%

- **Communication sur l'image du « made in »**

Il n'y a pas à proprement parler de campagnes sur le Made In. En revanche, une initiative a été lancée en 2005 pour promouvoir le pays, en tant que terre des idées « *Land der Ideen* ». Cette initiative s'appuie sur une image de l'Allemagne terre d'excellence et de création et en ce sens vante la qualité des produits allemands. Cette initiative associe les partenaires publics et privés : ministères de l'économie, de l'éducation, des affaires étrangères et les entreprises allemandes à travers la fédération allemande de l'industrie (BDI).



- **Prise de participation de l'Etat et des collectivités**

En Allemagne, l'Etat fédéral détient des participations dans 516 entreprises, soit directement (dans 108 entreprises ou fonds spéciaux), soit indirectement. La valeur du capital social des sociétés détenues directement par l'Etat fédéral est estimé à 18 Mds €. Il s'agit principalement de participations dans le secteur de la finance (KfW), dans les transports et les infrastructures (Deutsche Bahn, aéroports, ports).

Le poids économique des Länder du Nordrhein-Westfalen, de Bavière, du Baden-Württemberg, de la Hesse et du Niedersachsen, ainsi que la ville-Etat de Hambourg représente 75% du PIB de l'Allemagne. Les participations publiques détenues par ces six régions sont assez représentatives de la réalité allemande. En revanche, les interventions des Länder sont limitées à certains secteurs d'activités. En Allemagne, les villes jouent aussi un rôle économique majeur, compte tenu de leur présence au capital des caisses d'épargne ou de sociétés de services publics de gestion des eaux,

des collectes des déchets, de transports, voire de l'énergie (les Stadtwerke - les régies municipales – représentent un poids économique considérable mais non quantifiable).

Le cumul des participations de ces cinq Länder et de la ville de Hambourg au capital de sociétés publiques représente près de 9 Md€, soit la moitié de la valeur des participations directes de l'Etat fédéral. Le cumul des participations publiques des principales régions allemandes et de l'Etat fédéral (27 Md€) reste cependant très en dessous de la valeur économique des actifs détenus par le seule Agence des participations de l'Etat en France (59 Md€). Ce résultat est cependant partiel, compte tenu de l'absence de certains Länder (qui représentent 25% du PIB du pays) et des principales villes du pays.

Le Land du **Rhénanie du Nord-Westphalie**, le principal Land du pays par le PIB (21,7% du PIB de l'Allemagne) détient des participations directes dans le capital de nombreuses sociétés, qui relèvent du secteur marchand ou non. Le Land est particulièrement présent dans le secteur de la finance (988 M€ de participations au totales, dont 156 M€ dans la KfW, 437 M€ dans la Landesbank de Nordrhein-Westfalen et 363 M€ dans West LB). Le Land est aussi particulièrement présent dans les secteurs du BTP (227 M€), des transports (36 M€, avec notamment la détention de 1,47% du capital de la Lufthansa) et dans les sociétés organisant les salons (13 M€). Le Land est présent au capital de différents instituts de recherche (22 M€) et possède directement des cliniques (15 M€). Par ailleurs, le Land détient une société (capital de 102 M€) en charge de développer les investissements du Land (la Beteiligungsverwaltungsgesellschaft du Land de Nordrhein-Westfalen). Les principaux actifs sont regroupés dans une société en charge d'optimiser les participations du Land. Au total, ces participations sont estimées à 1,4 Md€ au minimum.

Le Land de **Bavière** (le deuxième du pays en pourcentage de PIB) détient des participations dans la plupart des secteurs d'activités économiques. Dans les infrastructures et le transport, on recense des participations au capital de sociétés fluviales (20 M€), dans les aéroports (226 M€) et dans le BTP (194 M€). Le Land est aussi présent dans l'industrie et les services (la Bavière détient 2,4% du groupe Eon) pour environ 50 M€. Le Land est également présent au capital de sociétés de média, possède des loteries, des brasseries, gère des musées, des piscines, des instituts de recherche et de fondations pour environ 20 M€.

La présence du Land est particulièrement prégnante dans le secteur financier. Outre sa présence au capital de la KfW (106 M€), une holding (200 M€ de capital) chapeaute la Bayerische Landesbank (1740 M€). Au total, le cumul des participations pouvant être recensées et détenues par la Bavière serait de l'ordre de 2,6 Md€ (dans son chapitre final, le rapport sur les participations de l'Etat de Bavière signale certains intérêts dans certaines sociétés sans en chiffrer les montants).

Les participations détenues par le Land du **Baden-Württemberg** sont davantage concentrées dans quelques secteurs. Le Land possède classiquement des participations dans le capital de banques régionales : 505 M€ dans celui de la Landesbank (LBBW), 205 M€ dans la Landeskreditbank et 91 M€ dans la KfW, ainsi que dans le secteur énergétique. Le Bade-Wurtemberg a racheté les parts d'EDF dans l'énergéticien EnBW (45%) pour 4,7Mds€ en décembre 2010. Le Land est également très présent dans le secteur de la santé (71 M€ de participations dans les cliniques et 25 M€ dans les asiles psychiatriques). La région est aussi classiquement présente dans le secteur des infrastructures (30 M€), des transports (10 M€), de l'événementiel (20 M€), des loteries et des casinos (22 M€). Le Land est présent au capital d'instituts de recherche (biotechnologies, environnement) et de fondations (56 M€).. Enfin, la région possède une brasserie (20 M€) et un producteur de matières premières (27 M€).

Le Land de **Hesse** détient des participations dans le secteur bancaire (IBH pour 30 M€, KfW pour 60 M€ et la Landesbank de Hesse pour 48 M€), soit un total de 138 M€. Le Land est aussi présent dans les aéroports (298 M€), les salons (72 M€), les transports (14 M€) et possède une loterie (4,6 M€), ainsi que dans des sociétés de recherche et développement, spécialisées dans l'environnement et les biotechnologies (17 M€), enfin dans des sociétés de services (théâtre, musée, piscine, etc) pour 3,5 M€. Les participations du Land sont estimées à 547 M€.

Les participations du Land du **Basse Saxe** dans la Landesbank nord LB et dans la KfW s'élèvent respectivement à 453 M€ et 73 M€. La région détient aussi une banque d'investissement (50 M€), des entreprises organisant des salons (43 M€), des aéroports (11 M€), quelques sociétés de services publiques (5 M€). Enfin, le Land détient des participations dans le secteur industriel : 40 M€ dans le capital d'une société de production de charbon, ainsi que 14,8% du capital du groupe Volkswagen (150 M€). Au total, les participations du Land s'élèvent au minimum à 825 M€.

La **ville-Etat de Hambourg** est particulièrement intéressante car elle cumule les caractéristiques d'une région et d'une ville. Selon le rapport d'activité, la ville-Etat détient des participations dans 242 entreprises, soit directement (70 sociétés), soit par le biais de son fonds de gestion des participations (la Hamburg Gessellschaft für Vermögens und Beteiligungsverwaltung, HGV, au capital de 215 M€), présent au capital de 172 entreprises. La ville est ainsi présente dans de nombreux secteurs d'activité et détiendrait directement et indirectement des participations d'une valeur de 2,1 Mds € (la HGV gère directement plus de 5,2 Mds € d'actifs).

La ville de Hambourg, en tant que Land, détient classiquement des participations dans le secteur de la finance (détention de 35% de la banque HSH Nordbank pour 251 M€), des transports (la HGV détient par exemple 100% de la société du métro aérien d'Hambourg et ses filiales pour une valeur de participations estimées à 88 M€), des infrastructures (participation majoritaire dans le capital de l'aéroport (56 M€), du port et de ses filiales de transport de container et de manutention (28 M€). La ville possède des sociétés évènementielles (35 M€), des cliniques et des universités (104 M€). La ville

et la HVG sont aussi présentes dans le capital de sociétés industrielles : la société de participation détient 6% de la division DaimlerChrysler Luft und Raumfahrt pour une valeur de 60 M€ et la ville possède directement la société de développement de l'A380 pour une participation estimée à 623 M€.

Hambourg, en tant que ville, se singularise par sa présence dans le capital de sociétés de financement et de construction de logement social (360 M€), ainsi que dans des sociétés de gestion des eaux usées et de recyclage des déchets (262 M€).

Sectorielles : Observe-t-on des programmes d'aide à la ré-industrialisation (notamment dans l'industrie nucléaire, l'industrie environnementale, l'aéronautique et spatiale, les nano et bio technologies, l'automobile, l'agroalimentaire).

Le ministère fédéral de l'économie et de la technologie a pour mission d'accompagner les entreprises et les différents secteurs de l'économie. Pour autant, ce soutien est plus politique que financier. Si certaines actions incluent un programme de financement conséquent (principalement le soutien à la R&D dans les secteurs stratégiques), toutes les initiatives privilégient la communication par le biais de manifestations d'information, de concours primés, de plateformes internet.

- **Mesures orientées PME**

Le ministère fait la promotion de l'entreprenariat afin de mieux accompagner la création ou la reprise d'entreprises : l'initiative "pays des créateurs d'entreprises" recouvre l'organisation de manifestations de sensibilisation, la transmission de l'esprit d'entreprendre à l'école et à l'université, la mise à disposition de capital-risque (fonds public-privé doté de 272 M €) et l'information ciblée autour de la reprise d'entreprise. Le dispositif (EXIST) de soutien des établissements d'enseignement supérieur qui se dotent de stratégies propres de création d'entreprises et qui initient des spin-offs est doté de près de 33 M € en 2011.

L'initiative "main d'œuvre qualifiée" vise à mieux utiliser les potentiels nationaux et recruter plus de main d'œuvre qualifiée étrangère. Différentes actions concrètes doivent permettre de féminiser les professions technologiques et mathématiques (MINT), de motiver les jeunes à faire des études d'ingénieur et de réduire les procédures de reconnaissance des qualifications étrangères.

Dans son initiative "Miser sur le Mittelstand: renforcer la responsabilité - étendre la liberté d'action", le ministère de l'économie développe des mesures adaptées aux PME et s'inscrivant dans les priorités du ministère (innovation, main d'œuvre qualifiée, création d'entreprise, exportation, financement, matières premières, simplification administrative).

- Innovation des PME

Dans le cadre de la recherche industrielle commune (*industrielle Gemeinschaftsforschung*), le ministère finance des projets de recherche pré concurrentielle d'entreprises réunies dans des associations de recherche (à hauteur de 130 M € en 2010). Cela permet aux PME d'avoir accès à la R&D externe tout en partageant les risques et les résultats.

Depuis 2008, un programme unique réunit les différentes aides à la R&D appliquée des PME : projets individuels, réseaux innovants ou coopération avec des organismes de recherche. Le programme central d'innovation des PME (*Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand* ou *ZIM*) est plébiscité en raison de l'absence de conditions thématiques ou technologiques pour être soutenu, la possibilité de déposer un dossier à tout moment et sa procédure rapide (trois mois de la décision au financement). Son budget s'élève à 389 M € en 2011 et devrait atteindre 528 M € en 2013.

Depuis avril 2010, le ministère a mis en place un dispositif de « bon d'innovation » (*Innovationsgutschein*) permettant aux PME le recours à des prestations de conseil externe et qualifié pour le management de l'innovation. La mesure est financées à hauteur de 13 M € en 2011.

En matière de clusters, le gouvernement fédéral intervient parallèlement à l'action des Länder pour distinguer des réseaux réunissant entreprises et organismes de recherche au niveau fédéral. Le ministère de l'économie mène une politique de labellisation des réseaux de compétences (*Kompetenznetze*) dont le faible budget (1,2 M € en 2011) est mis à disposition des clusters sous forme de benchmarks, études, publications, remise de prix, assemblée annuelle etc.

Le ministère de la recherche soutient des clusters bien structurés qui peuvent prétendre à un rôle international propre (*Spitzencluster*). En tout, quinze clusters bénéficient pendant cinq ans de ce programme doté de 200 M € au total.

- Programmes de recherche sectoriels

Dans son programme énergétique, le gouvernement fédéral s'est fixé comme objectif ambitieux de diviser par deux la consommation d'énergie primaire en Allemagne d'ici 2050 et de relever à 80% la part des énergies renouvelables dans la consommation d'électricité.

Les axes prioritaires du programme de recherche énergétique (doté de près de 120 M € en 2011) portent sur les énergies renouvelables, l'efficacité énergétique, les technologies de stockage d'énergie et les technologies de réseau. Des activités de recherche du centre aéronautique et spatial allemand (DLR) dans le domaine de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables complètent

le programme de recherche énergétique.

Le programme de recherche pour la sécurité des installations nucléaires est doté de 33 M € en 2011.

Le ministère de l'économie finance aussi des prestations de conseil aux entreprises et aux particuliers pour une meilleure utilisation de l'énergie (à hauteur de 30 M € en 2011).

Le gouvernement fédéral s'est fixé comme objectif de faire rouler, d'ici 2020, un million de véhicules électriques en Allemagne. Le ministère de l'économie va créer un nouveau chapitre budgétaire, propre à l'électromobilité, qui s'élèvera à 90 M € annuels d'ici 2013. Seront notamment financés des projets de motorisation nouvelle et optimisée pour des véhicules hybrides et des véhicules électriques purs, la recherche sur les batteries, la standardisation du système de motorisation électrique et l'optimisation des technologies de production de la nouvelle chaîne de création de valeur. Avec la thématique "TIC pour la mobilité électrique", le ministère finance aussi des projets d'infrastructures de recharge, de commande et de facturation basés sur des solutions TIC ainsi que les modèles commerciaux et les services qui en découlent.

La plateforme nationale pour l'électromobilité mise en place par le gouvernement a pour mission de rendre plus transparents les projets de recherche et les projets pilotes de l'industrie, des instituts de recherche et de l'Etat afin de multiplier les synergies.

La nouvelle stratégie spatiale présentée à l'automne 2010 par le par le ministère de l'économie repose sur la contribution des technologies spatiales à la résolution des défis mondiaux comme, par exemple, la protection du climat, la mobilité, la communication et la sécurité. Elle est axée autour des notions de besoin et d'utilité (Nutzen und Bedarf), d'excellence scientifique et de développement durable. En 2011, le programme spatial national pour la R&D est financé à hauteur de 242 M €.

Le programme de recherche aéronautique national (LuFo IV) soutient la compétitivité de l'industrie allemande par le biais de projets de recherche et technologie. Il est doté de 940 M € pour la période 2007-2015. Un nouvel appel à projets sera lancé en 2011 avec un volume de subventions d'environ 250 M €.

Le programme de recherche transport "mobilité et technologies de transport" a pour but d'améliorer le rendement du système global de transport, augmenter la compétitivité de l'industrie allemande, diminuer la pollution due au transport, et améliorer l'offre de mobilité des citoyens. Il est doté de 59 M € en 2011.

Le programme de recherche « technologies maritimes » vise à renforcer la compétitivité et les compétences en technologies du bateau (chantiers navals) et de la mer (exploration des fonds marins). Il est doté de 28 M € en 2011.

Le gouvernement fédéral a adopté en novembre 2010 la stratégie TIC "Allemagne numérique 2015". Il s'agit d'accélérer le développement des réseaux haut-débit et de renforcer les projets de recherche

appliquée et de démonstration. En outre, les PME seront mieux soutenues dans l'utilisation des TIC les plus récentes.

Le programme de développement des TIC convergentes (doté de 44 M €) rassemble des projets de convergence numérique à fort potentiel technologique et économique. Ainsi, le projet-phare "E-Energy - le système d'énergie de l'avenir basé sur les TIC" démontre, dans 6 régions modèles, comment les systèmes d'énergie peuvent être utilisés plus efficacement par l'utilisation de TIC récentes. Le nouveau programme "Trusted Cloud" soutient les applications innovantes dans le domaine de l'informatique en nuage (Cloud Computing). Le "Concours des fondateurs d'entreprises – TIC innovantes" renforce les incitations afin d'augmenter le nombre des créations d'entreprise dans le domaine des TIC.

Le projet-phare "THESEUS" (plateforme internet de recherche et de classification des savoirs), doté de 16 M €, soutient le développement et l'essai des technologies de base pour l'"Internet des services".

Le ministère de l'économie a uni étroitement la stratégie TIC avec le sommet annuel des TIC en tant que plateforme clé pour la collaboration des mondes politique, économique et scientifique.

Q11 Organisation de ces aides : en fonction des informations disponibles (media, site Internet officiel), vous pourrez renseigner les éléments suivants :

- Entités ou autorités en charge de la relocalisation/ré industrialisation, degré de proximité avec l'Etat. Typologie des aides aux investissements ? Quels sont les différents dispositifs d'aide, par qui (entité subnationale et/ou Etat), date de mise en place et contexte ?
- L'Etat ou les collectivités font-ils publicité des aides à l'investissement ?
- Contreparties exigées par l'Etat ou les régions en échange de l'octroi d'une aide à l'investissement?
- Type d'entreprises pouvant prétendre à une aide (taille, secteur d'activité, lieu d'implantation)?
- Combien d'entreprises ont-elles été aidées pour réaliser leur programme d'investissement ? Montants financiers en jeu?

Remarque : cf.les réponses détaillées à la Q10

Il n'existe pas d'aides à la relocalisation. Il existe en revanche des aides aux investissements (cf. Q10).

L'Etat fédéral, notamment par le site internet du Ministère de l'économie, publie toutes les informations nécessaires. Un site spécifique récapitule l'ensemble des aides de l'Etat, des Länder et

de l'Union européenne dont peuvent bénéficier les entreprises (<http://www.foerderdatenbank.de/>), quelque soit leur domaine d'activité.

Les Länder sont également très actifs dans le soutien aux entreprises (cf. également Q10). Les sources d'information sont multiples : ministères régionaux de l'économie, banques régionales d'investissement, banques de cautionnement ainsi que les organismes régionaux de promotion rattachés aux ministères de l'économie (ex : Invest in Bavaria <http://www.invest-in-bavaria.de/fr/accueil/> et Business Portal du Bade Württemberg http://www.bw-invest.de/deu/index_deu.aspx).

Le type d'entreprises pouvant prétendre à une aide dépend du programme de soutien choisi.

Q12 Conformité des aides mises en œuvre avec les engagements internationaux des États et les règles de l'OMC ? Par exemple, des programmes militaires vous paraissent-ils bénéficier à des sociétés à cheval entre le domaine civil et le domaine militaire (ex. industrie aéronautique, informatique)?

Commentaires complémentaires éventuels :

Les commentaires devront traiter en particulier de l'existence éventuelle (et succès politique?) du thème de la « réciprocité » en matière d'accès au marché, d'aides financières. Comment ce thème s'articule-t-il le cas échéant avec la problématique de la désindustrialisation ? D'autres thèmes liés à votre pays de résidence pourront-être traités.

L'Allemagne est contre toute forme de protectionnisme dans le domaine marchand. Cette position s'explique par la tradition de libéralisme allemande et reflète aussi les intérêts économiques du pays. Celui-ci avec 959,5 Md€ d'exportations en 2010 a longtemps été le premier exportateur mondial (supplanté en 2009 de peu par la Chine). Les exportations allemandes représentent 34% du PIB en 2009.

En revanche, en ce qui concerne la réciprocité de l'ouverture des marchés publics de l'UE aux pays tiers, et plus particulièrement la Chine, l'Allemagne n'est pas favorable, contrairement à la France à en limiter l'accès pour ceux qui n'accordent pas un accès symétrique. C'est la Chine qui est visée, dont l'ensemble des marchés publics n'est pas ouvert aux entreprises de l'UE, et dont l'Allemagne craint des mesures de rétorsion.

Au niveau européen, l'Allemagne sait pourtant défendre les intérêts de ses entreprises lorsque ceux-ci sont menacés. Ainsi, après signature de l'accord de libre échange de l'UE avec la Corée, les Coréens ont mis en place des barrières non tarifaires sur les émissions de CO2, ce qui a un impact important

sur les véhicules allemands (type gros modèles). Dans ces conditions, la négociation d'une clause de sauvegarde est en cours, si les imports dépassent tel montant prédéfini.

L'Allemagne est aussi opposée à la signature d'un accord de libre échange de l'UE avec le Japon, car elle n'y voit aucun intérêt pour ses entreprises : il est difficile d'exporter au Japon, qui a mis en place beaucoup de barrières non tarifaires et qui consomme surtout beaucoup de produits japonais (à part les produits de luxe).

Corée du Sud

1-Éléments de contexte général : Dans quels termes le débat sur la délocalisation se présente il ? :

Le thème de la désindustrialisation et des délocalisations est absent du débat public en Corée. Parvenue au 15^{ème} rang mondial en termes de puissance économique, avec un PIB de 1000 Mds USD en 2010, membre de l'OCDE et du G20, la Corée a réalisé une performance remarquable en termes de développement en l'espace de 50 ans. Le pays a connu une croissance moyenne de près de 5 % au cours des 10 dernières années. Cette croissance est tirée par les exportations, elles mêmes fondées sur la capacité industrielle du pays.

Les exportations représentent 47% du produit intérieur brut en 2010. La part de l'industrie est de 32% du PNB et 20% de l'emploi et la Corée occupe des positions prépondérantes dans les secteurs de l'industrie lourde, tels que la sidérurgie, la construction navale et l'automobile, mais également dans les technologies de l'information et la communication, avec près de 50% du marché mondial des écrans à cristaux liquides et près du tiers dans la téléphonie mobile. Ces quatre secteurs représentent aujourd'hui les trois quarts des recettes à l'export de la Corée.

La Corée se caractérise par une forte tradition de politique industrielle menée par l'Etat, mise en place après la guerre de Corée et poursuivie depuis. Cette politique industrielle a conduit le développement du pays par générations industrielles successives, depuis le textile, la métallurgie et la chimie de base jusqu'à l'électronique et les biotechnologies, dans un processus d'élévation continue dans la chaîne de valeur technologique, fondée sur l'investissement dans l'innovation et l'éducation.

Pour mémoire, avec 3,4% du PIB consacré à la R&D, le pays se classe au quatrième rang mondial en matière de dépenses R&D.

La Corée a lancé une nouvelle stratégie dite de croissance verte en 2008, visant à assurer un relais de croissance pour son appareil industriel exportateur face au renforcement de la concurrence mondiale dans ses domaines de spécialités (automobile, électronique, construction navale) et au risque d'obsolescence technologique dans certains secteurs.

Visant à faire de l'économie coréenne la 7^{ème} industrie verte mondiale à l'horizon 2020, la stratégie de croissance verte mobilise un budget de 86 Mds USD pour la période 2009-2013, soit 2% du PIB par an.

Parmi les 27 technologies prioritaires, figurent notamment : le solaire, l'éolien, les piles à combustible, les centrales à cycle combiné, les réseaux électriques intelligents, le nucléaire, le stockage du carbone et les véhicules propres.

Q1. La délocalisation : un sujet sensible politiquement ? Fait-il débat dans votre pays de résidence? De quelle manière est abordée la question de la délocalisation dans le débat public ? Approche globale de type avantage comparatif (compétitivité coût) v/s approche volontariste de type politique industrielle ? Existence d'un évènement mobilisateur de type « Etats Généraux de l'Industrie » ?

Le thème de la désindustrialisation a été abordé ponctuellement par quelques travaux de recherche et de prospective mais il n'est pas identifié à ce jour, comme tel, comme un sujet clé. Le rapport le plus récent produit par le centre de recherche de Hyundai et diffusé en interne, est récent (2010) et montre l'intérêt du groupe pour cette thématique.

Le sujet n'est pas identifié en temps que tel par les autorités ni par les instituts de recherche coréens. Il est cependant présent dans les politiques publiques tels que l'aménagement et le développement du territoire, la politique fiscale incitative pour les entreprises, le soutien des pouvoirs publics apporté aux groupes industriels à l'international (politique d'assurance crédit, promotion à l'export et soutien aux grands contrats, association des entrepreneurs sous forme de comités ou groupes de travail pour toutes les décisions stratégiques les concernant) et les efforts d'innovation pour préserver la compétitivité de l'offre industrielle coréenne.

La politique de « croissance verte » lancée en 2009 a fait l'objet d'une vaste concertation préalable avec les industriels qui se poursuit à chaque étape de sa mise en œuvre et peut être comparée à l'approche des Etats Généraux de l'Industrie en France.

Pour autant on ne peut pas parler d'une prise de conscience majeure des autorités politique concernant le risque de désindustrialisation du pays.

Quelques points clés :

- La part des industries manufacturières représentait 28% du PIB en moyenne entre 2000 et 2010. Elle représente aujourd'hui 32% du PIB et 18% des emplois. Cependant, le taux d'emploi dans les industries manufacturières a commencé à décliner après la crise financière (-16% de 1995 à 2007) et cette tendance se poursuit depuis.
- La part des investissements coréens à l'étranger demeure à un niveau encore assez faible, 20 Mds USD en 2010, mais en hausse régulière. Le développement des investissements coréens à l'étranger est aujourd'hui une priorité pour les autorités coréennes et les groupes à la fois pour sécuriser les approvisionnements stratégiques en matières premières et pour assurer la croissance des grands groupes industriels à l'international (secteur automobile, électronique, grands contrats).

Q2 La Chine et l'Inde sont-elles perçues comme un danger pour la pérennité de l'industrie? Ces pays sont-ils considérés comme une menace y compris en matière de droits de propriété industrielle? Face à cela, existe-il des approches en termes de guerre et d'intelligence économiques ? Cette question s'enrichit de la Q7 ci-dessous.

La stratégie commerciale et industrielle coréenne est dictée par la perception du rattrapage technologique chinois. La Corée perd aujourd'hui des parts de marché face à la Chine dans des secteurs comme la construction navale ou la chimie. A brève échéance, les secteurs de l'automobile et de l'électronique seront également concernés. Cela explique que, malgré les succès enregistrés dans l'électronique ou l'automobile, la Corée n'ait pas réalisé de performances excellentes à l'export

depuis cinq ans (elle a même perdu des parts de marché en Europe, aux Etats-Unis, au Japon et en Chine). La chute du won à la fin 2008 n'a que très partiellement corrigé la tendance, signe d'un problème concurrentiel plus profond.

Les autorités coréennes ont parfaitement identifié ce risque. Une piste pour le traiter est de faire émerger de nouvelles activités générant des recettes à l'export. Plusieurs secteurs apparaissent prioritaires de ce point de vue : l'énergie nucléaire et les énergies renouvelables, les matériels de transport collectif et les industries de l'aéronautique, l'espace et l'armement. Dans tous ces secteurs, l'objectif est de gagner rapidement des parts de marché, avant que l'offre chinoise puisse se déployer. Les grands contrats jouent un rôle crucial dans cette stratégie, compte tenu des sommes en jeu mais aussi de la notoriété qu'ils procurent.

Cependant, cette stratégie peine à se déployer en dépit de quelques succès plus symboliques que réellement significatifs, comme le contrat nucléaire des EAU, alors que les exportations coréennes tendent à se spécialiser dans les trois à quatre grands secteurs cités, et à se concentrer géographiquement en Asie (50 % des exportations coréennes en 2010 et notamment en Chine (25 % des exportations coréennes en 2010).

Les localisations industrielles réalisées au cours des dernières années en Inde et en Chine, notamment dans l'automobile et l'électronique ne sont pas encore perçues comme des menaces pour l'emploi industriel en Corée, mais plutôt comme des éléments qui renforcent la capacité exportatrice de l'industrie coréenne et son internationalisation.

Q3. Raisons évoquées par le patronat et relayées dans les médias quand aux raisons apportées par les entreprises pour justifier les délocalisations. Quel est le discours du gouvernement ou des politiques face à cette (re)présentation ?

Il n'y a pas de débat relayé dans les médias portant sur les délocalisations.

Q4. Des études officielles ou des rapports de recherches indépendants ou recherches sont-ils disponibles sur le phénomène de délocalisation/relocalisation dans votre pays ? (références de ces études)

- . Press release MKE (décembre 2003)
- . Rapport MKE (octobre 2006)
- . VIP Report – Deindustrialization-Employment : cause & solution (avril 2010)
- . FKI Monthly (février 2011)
- . Hyundai Research Institute *rapport interne de 2010*

En 2003, un colloque international sur la désindustrialisation a été organisé par le Ministère de l'Industrie (MKE) en partenariat avec des experts-chercheurs étrangers. Aucune suite n'a été donnée à ce colloque. En octobre 2006, le MKE a publié une courte analyse, sur l'actualité de la désindustrialisation dont la conclusion indiquait que la désindustrialisation et les délocalisations n'étaient pas une problématique pour la Corée.

La FKI, Fédération des industries coréennes a publié quelques éléments depuis 2006, dont un dernier rapport en 2008. Parmi les sources les plus récentes, on peut citer un rapport interne de 2010 de l'institut privé HRI (Hyundai Research Institute)

1. Diagnostic sur le phénomène des délocalisations :

En fonction des informations disponibles (rapport officiel, étude citée dans la presse) vous pourrez renseigner les éléments suivants :

Q5. Quantification des délocalisations depuis 20 ans. -nombre d'entités industrielles touchées/ - nombre d'entités dans le secteur des services à l'industrie ? Estimation des pertes d'emplois liées aux délocalisations depuis 20 ans ? Existe-t-il des estimations concernant l'impact des délocalisations dans la destruction d'emplois ? De manière plus générale, quelle est l'évolution de l'emploi dans le secteur industriel et des services à l'industrie depuis 20 ans ? »

Les IDE coréens à l'étranger représentent 150 Mds USD sur les 43 dernières années. Les IDE coréens ont quadruplé sur la dernière décennie pour atteindre 30Mds USD. Ils sont concentrés pour 75 % dans 15 pays (détaillés dans la réponse à la Q7). Les investissements coréens à l'étranger ont diminué en 2009 de près de 15% par rapport à 2008 avant de repartir en 2010 (20 Mds USD).

Évolution des investissements coréens à l'étranger

(Unité: M USD, nombre de sociétés, %)

	2007	2008	2009	2009 1 ^{er} ~3 ^e trimestre	2010 1 ^{er} ~3 ^e trimestre
Montants investis (M USD)	21 420	22 900	19 440	10 270	11 880
Taux de croissance	84,3%	6,9%	-15,1%	-44,8%	15,6%
Nombre de nouvelles sociétés	5 684	4 018	2 476	1 805	2 116
Taux de croissance	8,8%	-29,3%	-38,4%	-46,7%	17,2%

Source: KEXIM Bank, MKE, KOTRA

Les pertes d'emplois industriels en Corée

Les pertes d'emplois au cours des dix dernières années sont évaluées à 502 000 tous secteurs confondus et à 263 000 dans l'industrie manufacturière. L'industrie manufacturière a réalisé durant cette même période 42 Mds USD d'investissement à l'étranger.

De 1995 à 2007, le taux annuel moyen de croissance de l'emploi industriel en Corée est négatif, de -1,5%, pour une perte cumulée totale sur la période de 16 %. Dans le même temps, l'emploi dans les services a progressé en moyenne annuelle de 2 % et sur l'ensemble de la période de 22%.

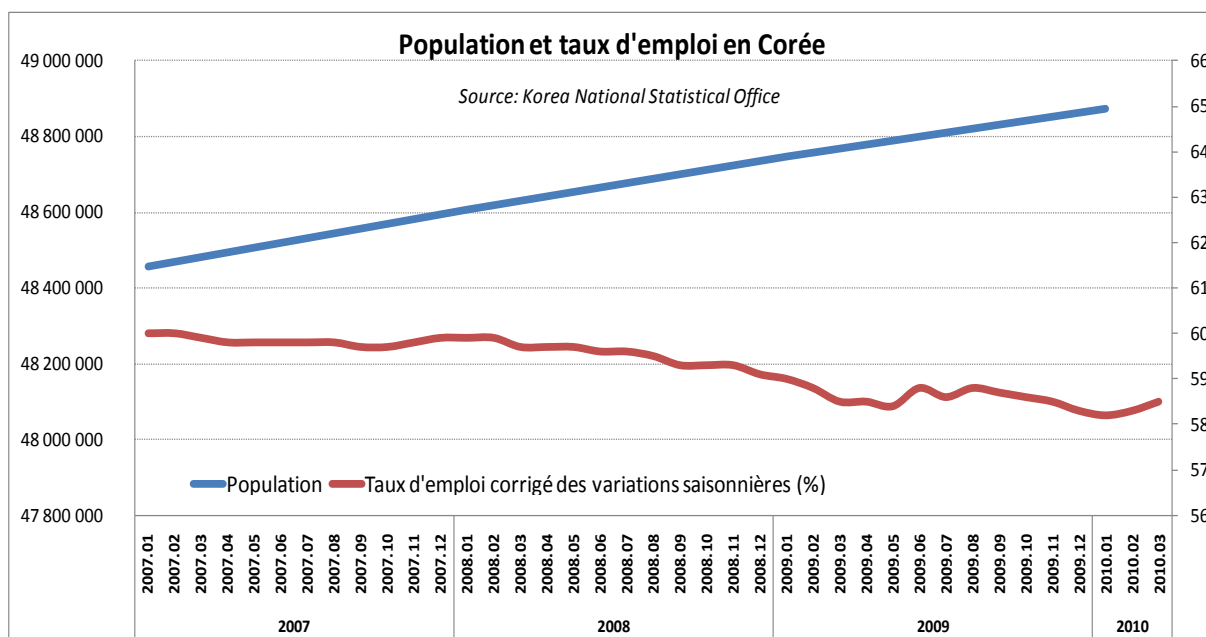
Par tranche de cinq années, l'emploi industriel s'est contracté de 1995 à 2000 (-4,8%) pour repartir en 2000-2005 (+0,8%) puis 2005-2007 (+1,5%) mais sans revenir au niveau antérieur.

Cette contraction s'est effectuée alors même que les exportations et la consommation intérieure progressaient (+63% et +18 % respectivement), en raison de l'effet de substitution des importations de pièces détachées et produits finaux accompagnant l'ouverture de l'économie et de la diminution du nombre d'employés requis pour la production de biens équivalents sur 10 ans : La banque de Corée affiche une réduction du coefficient d'emploi (nombre d'employés pour une production de 1 Mds de won en valeur constante 2005) de 7,5 % en 1995, à 4,4 % en 2000, 3,4% en 2005 et 3 % en 2007.

Le taux de chômage en Corée est traditionnellement compris entre 3 et 4%, ce qui correspond à son niveau structurel. L'emploi a relativement bien résisté à la crise économique de 2008-2009. On peut l'expliquer par le consensus coréen qui a conduit les grandes entreprises à ne pas licencier en contrepartie de la baisse des rémunérations, acceptée par les syndicats. Cependant le taux de chômage ne reflète qu'imparfaitement la réalité du marché du travail dans la mesure où une partie importante de la population est sous-employée. D'une manière générale, la dualité du marché du travail s'est accentuée depuis la crise de 1998. Elle oppose le monde de l'emploi à vie dans les grandes sociétés, à celui de l'emploi précaire des PME, affectant principalement les jeunes et les travailleurs de plus de 55 ans.

Les réformes visant à flexibiliser le marché du travail sont difficiles puisqu'elles touchent l'un des éléments essentiels de la compétitivité de l'économie coréenne, et sont susceptibles de créer une opposition forte des syndicats et d'accélérer les phénomènes de délocalisations.

Seuls 10% des salariés coréens sont syndiqués. La croissance de la part des services dans l'économie, secteur par nature moins sujet à la syndicalisation, ne fait que renforcer ce faible taux de syndiqués. Les syndicats sont essentiellement présents dans le secteur public manufacturier (hors fonction publique) et les grands groupes industriels: les syndicats protègent avant tous les travailleurs coréens dont la situation est la plus enviable.



L'un des objectifs du gouvernement est de réduire le chômage pour qu'il repasse sous la barre des 3% en favorisant notamment l'emploi des jeunes, des femmes et des personnes âgées de plus 55 ans, compte tenu du ralentissement de la croissance de la population et de l'augmentation des inégalités de rémunération.

Une partie croissante de la population active sort du marché du travail et devient de fait invisible pour les statistiques officielles portant sur le chômage. Cette partie de la population vient ensuite grossir les rangs de l'emploi précaire.

Pour rester compétitives dans un environnement plus concurrentiel, où les grands groupes n'hésitent plus à mettre ses sous-traitants en compétition avec des fournisseurs étrangers, les petites entreprises précarisent leurs employés de manière croissante, notamment les plus de 55 ans. A contrario, les grands groupes, porteurs de l'innovation et de la majeure partie de la valeur ajoutée garantissent encore à leurs employés, plus syndiqués que la moyenne nationale et mieux protégés, une quasi-sécurité de l'emploi.

Pertes d'emplois mises en parallèle aux investissements coréens à l'étranger des industries manufacturières

	Investissements à l'étranger des industries manufacturières		coefficient de création d'emploi (personne/1 Md Won)		Perte d'emplois (personne)	
	Mds USD	Mds Won*	Ensemble	Industries manufacturières	Ensemble	Industries manufacturières
2000	1,7	1 901	15,3	7,9	29 083	14 990
2001	3,9	5 016	14,4	7,4	72 237	37 361
2002	1,8	2 288	13,5	7,0	30 884	16 036
2003	2,4	2 883	12,6	6,6	36 323	18 944
2004	3,7	4 275	11,7	6,1	50 015	26 219
2005	3,7	3 789	10,8	5,7	40 916	21 577
2006	5,5	5 251	10,2	5,4	53 561	28 259
2007	8,1	7 530	9,6	5,1	72 285	38 159
2008	6,9	7 578	9,0	4,8	68 201	36 026
2009	4,5	5 719	8,4	4,4	48 037	25 393
Total	42,2	46 228	-	-	501 542	262 964

Statistiques de l'Exim Bank et de la Bank of Korea.

*Le montant en won est calculé avec le taux de change de chaque année

Source rapport HYUNDAI, 2010

Les PME premières victimes des délocalisations ? Le nombre des emplois dans les PME du secteur manufacturier est passé de 1 million en 1981 à 2,6 millions en 2007. Cette forte croissance correspond à la période d'expansion de l'industrie coréenne.

On assiste à un double phénomène depuis 2005 ; d'une part le nombre des entreprises et les emplois déclinent fortement depuis la crise dans les PME industrielles, alors que ces deux valeurs augmentent pour l'ensemble des PME en Corée.

Il y a donc bien un effet direct de l'internationalisation des grands groupes sur le tissu industriel des PME et l'emploi.

Emplois dans les PME	2005	2006	2007	2008	2009
Tous secteurs	10 449 182	10 677 789	11 343 707	11 467 713	11 751 022
Industries manufacturières	2 707 456	2 707 693	2 666 831	2 596 639	2 606 604
Nombre de PME	2005	2006	2007	2008	2009
Tous secteurs	2 863 583	2 936 114	3 046 839	3 044 169	3 066 484
Industries manufacturières	331 632	334 731	330 448	317 740	318 054

*les effets du plan de relance en 2009 ne sont pas isolables. Source MKE

Durant la même période, l'écart entre les salaires moyens des PME du secteur industriel et ceux des grands groupes s'est fortement accentué. De 78% en moyenne à la fin des années 1990, ils sont passés à 50 % seulement en 2006.

	projet (P)	investi (M)								
Grandes entreprises	318	7 308	398	14 278	379	15 995	265	15 751	245	9 144
(montant par projet)	(23)		(36)		(42)		(59)		(37)	
PME	1 952	3 422	2 291	5 812	1 859	5 876	1 184	3 334	1 020	2 393
(montant par projet)	(1,8)		(2,5)		(3,2)		(2,8)		(2,3)	
Autres*	2 955	890	2 995	1 330	1 780	1 033	1 027	351	851	339
(montant par projet)	(0,3)		(0,4)		(0,6)		(0,3)		(0,4)	
Total	5 228	11 620	5 684	21 420	4 018	22 904	2 476	19 437	2 116	11 877
(montant par projet)	(2,2)		(3,8)		(5,7)		(7,9)		(5,6)	

Source: KEXIM Bank)

*Autres : individu, société personnelle, organisation à but non lucratif

Investissements coréens à l'étranger par secteur d'activité

(en million USD, %)

	2007	2008	2009	2010 1er~3e trimestre
Industries manufacturières	8 144 (38%)	6 855 (30%)	4 360 (22%)	3 580 (30%)
Services*	7 070 (33%)	6 421 (29%)	5 762 (30%)	3 111 (26%)
Industrie minière	2 051 (9,6 %)	3 592 (16%)	5 203 (27%)	2 615 (22%)
Commerce	1 976 (9%)	3 709 (16%)	1 798 (9%)	756 (6%)
Finance, assurance	1 685 (8%)	2 152 (9%)	1 710 (9%)	1 450 (12%)
Autres**	493 (2%)	175 (1%)	603 (3%)	365 (3%)
Total	21 420	22 904	19 437	11 877

Source: KEXIM Bank, MKE, KOTRA

*Services : construction, transports, industries immobilière et hôtelière

** Autres : agriculture, pêche, gaz & eau, administration publique.

Le nombre de projets d'investissement coréens à l'étranger a chuté durant les trois dernières années, autant pour les grandes entreprises que pour les PME. Le nombre de projets est passé de 5200 en 2006 à 2500 en 2010.

L'investissement à l'étranger est majoritairement le fait des grandes entreprises coréennes, qui ne représentent que 26% des projets déclarés en 2009 mais 80% des montants annoncés (16 Mds USD sur un total des 20 Mds USD).

Les investissements des PME coréennes à l'étranger ont progressé de 2,3 M USD en 2005 à 6 M USD, pour redescendre en 2008 à 5,8 M USD en lien avec la crise et les difficultés de financement. En 2008 la part des PME dans les investissements coréens à l'étranger était de 27%.

Q7. Principaux pays cibles bénéficiaires des opérations de délocalisation. Importance de la Chine et de l'Inde dans les délocalisations ? Opérations de délocalisation réalisées par sous-traitance ou par filialisation ? Fonctions principalement délocalisées (ex : services client, production, R&D) ?

La Chine est la première destination des IDE coréens avec près de 20% du total. L'UE avec 11% se positionne en seconde position à égalité avec les pays de l'ASEAN. Ils sont suivis par le Japon puis des Etats-Unis avec une dizaine de pourcent chacun.

La Corée a investi en Amérique du Nord (35 Mds USD cumulés en 40 ans) et en Europe (13,5 Mds USD en cumul) pour se rapprocher de ses marchés, réduire ses coûts en contournant les barrières tarifaires ou non tarifaires, et bénéficier des avancées de ces pays en matière de R&D.

Les investissements en Océanie, Moyen-Orient et Afrique sont motivés par l'accès aux matières premières et minières.

L'ASEAN est sans doute la région où les investissements coréens sont davantage assimilables à de la délocalisation : les premiers signes de cette délocalisation sont identifiés à la fin des années 1980 : avec l'industrialisation de la Corée du Sud et la hausse du coût du travail, un mouvement de délocalisation s'est amorcé, de la part des PME de l'industrie textile et de celle de la chaussure vers les pays de l'ASEAN notamment en Indonésie et au Vietnam. Près de 30% des IDE Coréen vers l'ASEAN ont pour destination l'Indonésie et 23% le Viet Nam.

Investissements coréens à l'étranger par principaux pays bénéficiaires

(%)

	Total	1968-1980	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005	2006-2009
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Etats-Unis	21,30	22,38	25,08	32,77	23,24	28,80	21,24	18,49
Chine	20,79	0,00	0,00	0,87	19,89	16,12	31,44	19,23
Hong-Kong	6,65	1,26	3,43	6,64	5,69	5,49	3,46	8,29

Vietnam	3,99	0,01	0,00	0,00	3,38	2,11	3,16	5,08
Pays-Bas	3,48	1,37	9,53	0,02	1,99	0,75	6,89	3,29
Grande Bretagne	3,05	0,49	0,52	2,18	3,52	3,96	3,01	2,80
Canada	2,84	0,15	20,51	9,95	1,75	0,62	0,46	4,14
Indonésie	2,67	25,93	6,12	15,64	7,42	3,12	1,96	1,67

Source: Korea Institute for Industrial Economics & Trade (KIET)

Montants cumulés des investissements coréens à l'étranger par principaux pays bénéficiaires

(en nombre de projet, million USD, %)

	Pays	Nombre de projets	Montant
1	Chine	20 766 (43,4%)	30 839 (20,6%)
2	Etats-Unis	10 030 (21,0%)	30 759 (20,6%)
3	Hong-Kong	1 323 (2,8%)	9 779 (6,5%)
4	Vietnam	2 058(4,3%)	6 012 (4,0%)
5	Pays-Bas	134 (0,3%)	5 278 (3,5%)
6	Grande Bretagne	256 (0,5%)	5 246 (3,5%)
7	Indonésie	1 296 (2,7%)	4 391 (2,9%)
8	Canada	487 (1,0%)	4 163 (2,8%)
9	Singapour	425 (0,9%)	3 113 (2,1%)
10	Allemagne	333 (0,7%)	2 998 (2,0%)
11	Japon	1 743 (3,6%)	2 897 (1,9%)
12	Iles Cayman	106 (0,2%)	2 567 (1,7%)
13	Bermudes	19 (0,0%)	2 473 (1,7%)
14	Australie	520 (1,1%)	2 217 (1,5%)
15	Inde	479 (1,0%)	1 876 (1,3%)
	Tous les pays	47 872	149 359

Source: KEXIM Bank, MKE, KOTRA

Q8. Tendances : Assistes-t-on à une accélération du phénomène de délocalisation au cours des dernières années ? Quels sont les éléments habituellement évoqués dans les médias et/ou par les politiques ?

D'après l'enquête menée en 2010 par la Korea Trade Investment Promotion Agency et le ministère de l'économie auprès de 910 PME qui ont investi en Chine, au Vietnam et en Indonésie, le principal objectif d'investissement des PME était la recherche de marchés locaux.

Cet objectif de conquête des marchés locaux est l'objectif principal pour 53% des entreprises investissant en Chine (30% en 2009), pour 46% au Viet Nam (25,7% en 2009), et pour 45,5% en Indonésie (22% en 2009). Selon le résultat de l'enquête de 2009, la réduction des coûts de production représentait le principal objectif de leurs investissements pour 50 % des PME ayant investi dans ces trois pays.

2. Diagnostic sur le phénomène des relocalisations :

Q9. Les autorités (éventuellement relayées par les media) font-ils état d'un phénomène de relocalisation d'entreprises ? Vous répondrez en donnant des exemples emblématiques d'entreprises ayant relocalisé et en essayant de renseigner les éléments suivants : Ce phénomène est-il quantifié ? Type d'entreprises qui relocalisent (taille, secteur d'activité, nationalité) ? Raisons évoquées pour motiver un choix de relocalisation ?

En 2008, une PME, Woongpee Case, a relocalisé ses activités depuis la Chine. C'est le seul cas connu de relocalisation signalé par le MKE.

3. Action et initiatives des Etats pour renforcer l'attractivité des territoires et favoriser la ré industrialisation:

Au cas où les pouvoirs publics et/ou les entités subfédérale (ou subnationale) considèrent la relocalisation et ou la ré industrialisation comme des objectifs de politiques publiques à part entière, vous voudrez bien :

La ré-industrialisation n'est pas un enjeu politique en Corée, au moins aujourd'hui. Les entreprises qui souhaitent se relocaliser sur le territoire coréen peuvent cependant bénéficier d'une priorité concernant la location de terrain dans les complexes industriels et peuvent bénéficier de l'exemption d'impôt sur leurs revenus pendant les quatre premières années et une réduction de 50% les deux années suivantes.

Q10. Indiquer si ces politiques d'aide sont :

Structurelles : Les initiatives prises par l'Etat et les régions en termes d'aides financières à l'investissement (subventions -avances remboursables- taux d'intervention...) / Défisicalisation et allègement de charges/ compétitivité du coût du travail (baisse du coût de la main d'œuvre)/ Campagnes de communication sur l'image du « made in » / Prise de participation de l'Etat et des collectivités dans le capital des entreprises/ contrôle des investissements à l'étrange.

Sectorielles : Observe-t-on des programmes d'aide à la réindustrialisation (notamment dans l'industrie nucléaire, l'industrie environnementale, l'aéronautique et spatiale, les nano et bio technologies, l'automobile, l'agroalimentaire).

Q11. Organisation de ces aides : en fonction des informations disponibles (media, site Internet officiel), vous pourrez renseigner les éléments suivants : Entités ou autorités en charge de la relocalisation/réindustrialisation, degré de proximité avec l'Etat. Typologie des aides aux investissements ? Quels sont les différents dispositifs d'aide, par qui (entité subnationale et/ou Etat), date de mise en place et contexte ? Contreparties exigées par l'Etat ou les régions en

échange de l'octroi d'une aide à l'investissement? Type d'entreprises pouvant prétendre à une aide (taille, secteur d'activité, lieu d'implantation)? Combien d'entreprises ont-elles été aidées pour réaliser leur programme d'investissement ? Montants financiers en jeu?

Attractivité du territoire

L'ouverture de sites industriels est soumise à approbation préalable, le gouvernement essayant de décourager les implantations dans la périphérie de Séoul, dans une logique d'aménagement du territoire et de maintien de l'emploi en région.

Depuis janvier 2009, le gouvernement a cependant assoupli les modalités de contrôle ('Seoul Metropolitan Area Readjustment Planning Act', 'Industrial Cluster Development & Factory Establishment Act') mais il existe encore beaucoup de contraintes. Les projets d'investissement de 12 entreprises coréennes (11,6 Mds USD) sont suspendus à ce jour.

Le gouvernement mène une politique assez offensive depuis le début des années 2000 pour attirer les IDE en Corée avec une stratégie d'ouverture de complexes industriels et de zones franches destinés à attirer les investisseurs locaux et étrangers selon une spécialisation par secteur, autour des grands centres industriels du pays.

Quatre types de zones spéciales ont été créées: les zones d'investissement étranger FIZ ; il en existe 18 actuellement, 35 complexes industriels; 16 zones de libre-échange FTZ et 6 zones franches FEZ. Cette stratégie s'inscrit dans une logique d'aménagement du territoire et de maintien de l'emploi dans les régions, mais le succès de l'opération est modéré, face à la concurrence d'autres plateformes jugées plus attractives par les investisseurs étrangers. L'objectif d'Invest Korea, l'unité d'investissements de la KOTRA, est de dépasser la barre des 15 Mds USD d'IDE en 2011 (+ 15% par rapport à 2010).

L'État ou les collectivités font-ils de la publicité des aides à l'investissement ?

Vis-à-vis des investisseurs étrangers uniquement via l'agence d'Etat KOREA INVEST ainsi que les zones franches qui mènent de larges opérations de promotion à l'étranger. Afin d'améliorer l'attractivité du pays, un comité présidentiel a été créé en 2009 (Presidential Council on Nation Branding) qui a pour mission d'améliorer l'image de la Corée et de ses entreprises à l'étranger et d'attirer les investisseurs étrangers (« Dynamic Korea » et « Sparkling Korea »).

Opérations de communication sur l'investissement en Corée :

Sur impulsion du gouvernement qui souhaite que les grands groupes coréens investissent dans les secteurs porteurs qu'il a identifié et relancent l'emploi, les 30 principaux groupes coréens ont présenté publiquement leurs projets d'investissements pour l'année 2011 à l'occasion d'une grande réunion en présence du président de la République.

Investissements et emplois des 30 principaux groupes coréens en 2009, 2010 et 2011

(en Mds USD)

	2009	2010		2011 (projets)	
		Montant	Taux de croissance	Montant	Taux de croissance
Investissements	72	100	40%	113	12%
dont R&D	17	20	25%	26	27%
Création d'emploi (personnes)	75 000	107 000	42%	118 000	10%
Nombre total de leurs employés	901 000	962 000	7%	1 017 000	6%

Federation of Korean Industries (FKI)

Secteur d'activité	Investissements prévus par les 30 premiers entreprises privées coréennes en 2011 (Mds USD)
Secteurs identifiés comme nouveaux moteurs de croissance et liés à la croissance verte	8,4
dont	6
. OLED	1,4
. voiture écologique et batterie rechargeable	0,9
. énergies photovoltaïques	
Secteur de l'acier (POSCO & Hyundai Steel vont investir USD dans les 3 ans à venir)	4,3
Semi-conducteur, écran plat	21,7
Pétrochimie, génération électrique ?	1,4
Aéronautique	2,5
Transport maritime	2
IT – réseaux fixe et mobile	5,5

Federation of Korean Industries (FKI)

Mesures incitatives

La réduction de l'imposition sur le revenu de 25% à 22% entrée en vigueur en janvier 2009 a contribué à surmonter la crise économique. Si ce taux d'imposition demeure supérieur à celui des pays concurrents d'Asie comme Hong-Kong, Singapour ou Taïwan, il demeure l'un des plus faibles des pays de l'OCDE.

Q12 Conformité des aides mises en œuvre avec les engagements internationaux des États et les règles de l'OMC ? Par exemple, des programmes militaires vous paraissent-ils bénéficier à des sociétés à cheval entre le domaine civil et le domaine militaire (ex. industrie aéronautique, informatique)?

Annexe 1 : Les IDE étrangers en Corée du Sud

Investissements étrangers en Corée (déclaration)

(Mds USD, %)

	2008	2009	2010
Industries manufacturières	3,007 (25.7)	3,725 (32.4)	6,539 (50.8)
(dont pièces détachées. matières premières)	2,548 (21.8)	3,008 (26.2)	5,165 (40.1)
Services	8,387 (71.6)	7,594 (66.1)	6,227 (48.4)
Autres*	317 (2.7)	165 (1.4)	110 (0.9)
Total	11,711	11,484	12,876

KOTRA – Invest Korea

*Autres : industrie primaire, électricité, gaz, eau, construction

Les investissements étrangers en Corée représentent sur les trois dernières années une moyenne annuelle en flux entre 11 et 13 Mds USD ce qui est faible comparé aux autres pays de l'OCDE. Ils ont augmenté de près de 10% entre 2008 et 2010 pour y attendre 12,9 Mds USD en 2010. La Corée du Sud est classée comme le sixième pays où les investissements sont les plus difficiles après l'Islande, le Mexique, la Nouvelle-Zélande, le Japon et le Canada.

La part du secteur industriel qui absorbait 26% des IDE en 2008 s'est renforcée à 51% en 2010, la part des services reculant en parallèle de 70% à 48 %.

Espagne

1-Éléments de contexte général : Dans quels termes le débat sur la délocalisation se présente il ?

Q1. La délocalisation : un sujet sensible politiquement ? Fait-il débat dans votre pays de résidence? De quelle manière est abordée la question de la délocalisation dans le débat public ? Approche globale de type avantage comparatif (compétitivité coût) v/s approche volontariste de type politique industrielle ? Existence d'un évènement mobilisateur de type « Etats Généraux de l'Industrie »⁵² ?

Le thème des délocalisations ne fait pas l'objet d'un débat prioritaire en Espagne. Si certaines entreprises espagnoles ont opté pour le transfert de leurs activités de production vers des pays d'Europe de l'Est ou d'Asie depuis le début des années 90, ce phénomène est resté très limité en termes de nombre d'opérations réalisées et d'impact sur l'emploi industriel.

Les craintes d'une perte de vitesse du secteur industriel sont apparues en Espagne dès les années 80 au moment de son entrée au sein de l'Union européenne. Au cours des deux dernières décennies, le secteur industriel espagnol a traversé de profondes transformations avec la quasi disparition de l'industrie lourde et navale notamment. Néanmoins, celles-ci ont été compensées par la bonne résistance du secteur automobile, qui reste compétitif même s'il ne profite pas autant de la mondialisation que les pays émergents. L'industrie conventionnelle (chaussure, meuble...), qui s'est considérablement réduite, reste un secteur non négligeable du fait de son ciblage sur des gammes de haute qualité alors que l'industrie motorisée de pointe a également su opérer une reconversion vers l'industrie éolienne. Ainsi, si l'Espagne a effectivement connu le phénomène des délocalisations depuis 1990, celui-ci n'a eu qu'un faible impact sur son industrie qui a plutôt bien résisté au cours des vingt dernières années, au moins jusqu'à la crise, même si le secteur industriel ne représente plus que 14% du PIB espagnol aujourd'hui contre 21% avant son entrée dans l'UE.

En revanche, il est indéniable que l'industrie espagnole souffre d'un réel problème interne de compétitivité lié d'une part à un tissu industriel composé essentiellement de petites et micro entreprises peu internationalisées et d'autre part à une politique publique peu efficace de soutien à la recherche et à l'innovation, qui explique en partie la faiblesse des activités en haute technologie.

⁵² www.industrie.gouv.fr/etats_generaux/index_dp.html

Les fermetures d'usines observées en Espagne s'expliquent donc beaucoup plus souvent par ce contexte économique national difficile que par des opérations de délocalisation.

Dans ce contexte, le gouvernement espagnol a mis en place en 2010 un **Plan Intégral de Politique Industrielle (PIN 2020)** auquel participent neuf ministères (Défense, Travail et Immigration, Environnement, Santé, Sciences et Recherche, Culture ainsi que le Bureau économique de la Présidence). Ce plan élaboré par la Commission interministérielle de la politique industrielle s'articule autour de :

- 124 actions dans 26 domaines industriels avec comme principal objectif l'augmentation du poids de l'activité industrielle afin de redonner à l'industrie son rôle de moteur de croissance et de créateur d'emplois ;
- un cadre institutionnel favorisant la croissance, l'innovation et l'appui au dynamisme des PME et à leur internationalisation.

Ce plan vise tant les secteurs traditionnels que les secteurs émergents et porte une attention particulière à l'automobile, aux machines-outils, à la biotechnologie et aux technologies sanitaires, aux TIC, aux secteurs liés à la protection de l'environnement (y compris les énergies renouvelables) et à l'aérospatial.

Q2. La Chine et l'Inde sont-elles perçues comme un danger pour la pérennité de l'industrie? Ces pays sont-ils considérés comme une menace y compris en matière de droits de propriété industrielle? Face à cela, existe-il des approches en termes de guerre et d'intelligence économiques ? Cette question s'enrichit de la Q7 ci-dessous.

Si les transformations actuelles de l'économie chinoise ou indienne sont jugées préoccupantes compte tenu de la disposition de ces pays émergents à assumer non seulement les étapes traditionnelles de la production intensives en main-d'œuvre mais aussi celles qui requièrent un important capital humain et technologique, il ressort des études consultées (cf. Q4) que l'Espagne a relativement bien résisté ces dernières années notamment en termes de rentabilité industrielle et que les dangers de l'industrie espagnole ne viennent pas tant d'une menace extérieure que d'un réel problème interne de compétitivité.

Q3. Raisons évoquées par le patronat et relayées dans les médias quant aux raisons apportées par les entreprises pour justifier les délocalisations. Quel est le discours du gouvernement ou des politiques face à cette (re)présentation ?

Les effets du phénomène des délocalisations étant relativement limités en Espagne, sur l'emploi notamment, le patronat et les entreprises ne diffusent pas de message particulier dans les médias pour justifier ces opérations.

Néanmoins, une enquête réalisée par KPMG auprès de 40 entreprises espagnoles ayant délocalisé révèle que le principal motif expliquant ce type d'opération est la recherche d'une plus grande compétitivité et en particulier :

- l'optimisation de la productivité ;
- l'existence d'avantages fiscaux et d'aides directes ;
- de meilleurs accès aux matières premières ;
- la nécessité de suivre des clients dans leurs nouvelles implantations.

Q4. Des études officielles ou des rapports de recherches indépendants ou recherches sont-ils disponibles sur le phénomène de délocalisation/relocalisation dans votre pays ? (références de ces études)

Deux études nous ont permis de répondre à ce questionnaire :

- *Mondialisation et délocalisation, importance et effets pour l'industrie espagnole* coécrite en 2009 par le Professeur d'Economie Rafael Myro Sanchez de l'Université Complutense de Madrid sous la tutelle du Ministère de l'Industrie, du Commerce et du Tourisme espagnol ;
- *L'industrie espagnole face aux processus de délocalisation et d'internationalisation*, une étude réalisée en 2008 par KPMG sur commande du Ministère de l'Industrie, du Commerce et du Tourisme espagnol.

1. Diagnostic sur le phénomène des délocalisations :

En fonction des informations disponibles (rapport officiel, étude citée dans la presse) vous pourrez renseigner les éléments suivants :

Q5. Quantification des délocalisations depuis 20 ans. -nombre d'entités industrielles touchées/ - nombre d'entités dans le secteur des services à l'industrie ? Estimation des pertes d'emplois liées aux délocalisations depuis 20 ans ? Existe-t-il des estimations concernant l'impact des délocalisations dans la destruction d'emplois ? De manière plus générale, quelle est l'évolution de l'emploi dans le secteur industriel et des services à l'industrie depuis 20 ans ? »

Les délocalisations d'entreprises industrielles espagnoles de 1990 à 2007 :

Communautés autonomes	1990-1994	1995-1999	2000-2007	Total
Andalousie	12	1	23	36
Communauté de Valence	11	0	36	47
Catalogne	17	8	181	206
Madrid	15	5	43	63
Pays Basque	8	1	22	31
Reste de l'Espagne	17	5	96	118
Total	80	20	401	501

Source : Rafael MYRO SANCHEZ (2008), *Mondialisation et délocalisation, importance et effets pour l'industrie espagnole*.

Selon le rapport de Rafael Myro Sanchez, la première vague de délocalisation survenue dans les années 90 et due en grande partie à l'ouverture du marché européen n'a concerné qu'une centaine d'entreprises espagnoles. Après un sensible ralentissement du processus entre 1995 et 1999 (à peine 20 opérations), une deuxième vague de délocalisations d'une plus grande ampleur a été initiée en 2000. Au total, on comptabilise 501 opérations de délocalisations d'entreprises industrielles en Espagne entre 1990 et 2007.

Pour KPMG, le nombre d'opérations de délocalisation n'aurait pas dépassé le nombre de 165 entre 1994 et 2007 et aurait causé la disparition de 36 000 emplois directs.

Le phénomène des délocalisations ayant été très réduit au cours de la décennie 90, nous ne disposons de statistiques détaillées sur l'impact de ce processus sur l'emploi qu'à partir de l'année 2000.

Opérations de délocalisations et emplois affectés en Espagne entre 2000 et 2007 :

Types d'industries	Nb d'opérations de délocalisation	Nb d'emplois affectés
Traditionnelles	193	16 626
alimentation et boissons	34	2 890
textile et confection	94	8 711
cuir et chaussures	16	824
papier et art graphique	9	945

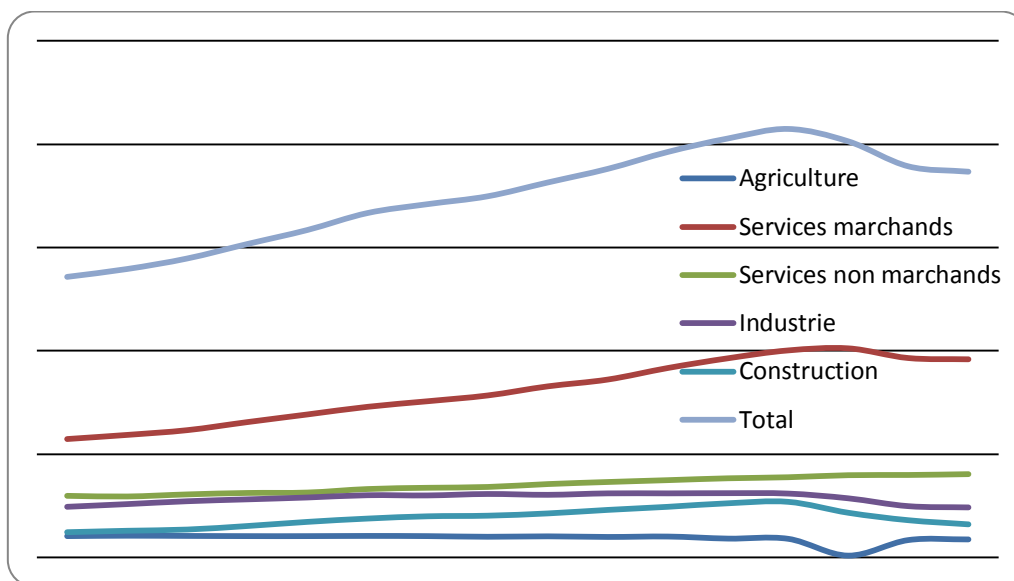
métallurgie	3	125
produits non minéraux et non métalliques	15	952
produits métalliques	9	927
meubles et autres manufactures	13	1 252
Intermédiaires	153	32 279
industrie chimique	36	5 368
transformation de caoutchouc et matières plastiques	20	4 108
machinerie et équipement mécanique	22	3 538
matériel de transport	75	19 265
Avancées	106	23 916
machinerie et appareils électriques	48	11 241
matériel électronique et équipement de communication	51	11527
machinerie de bureau et équipements informatiques	7	1 148
TOTAL	452	72 821

Source : Rafael MYRO SANCHEZ (2008), *Mondialisation et délocalisation, importance et effets pour l'industrie espagnole*.

Selon le rapport de Rafael Myro Sanchez, un total de 72 821 emplois a été détruit entre 2000 et 2007 dans l'industrie espagnole en raison des délocalisations. Les industries intermédiaires et l'industrie chimique en particulier ont été les plus touchées avec 32 279 destructions de postes. Ces statistiques appuient le discours selon lequel l'Espagne n'a pas connu de crise de l'emploi jusqu'en 2008, date à partir de laquelle l'industrie auxiliaire de la construction a commencé à être profondément affectée par l'éclatement de la bulle immobilière.

En outre, l'étude de KPMG vient relativiser ces destructions d'emplois en affirmant que les opérations de délocalisations peuvent également engendrer une augmentation du nombre d'employés dans d'autres branches à plus grande valeur ajoutée de l'entreprise.

Répartition de l'emploi par secteur depuis 1995 (en millions de personnes) :



Source : Institut National des Statistiques (INE)

L'emploi dans le secteur industriel est resté relativement constant de 1995 à 2007, progressant lentement de 2,4 millions à 3 millions de travailleurs. C'est l'éclatement de la crise en 2008 qui a fait replonger l'emploi industriel en dessous de la barre des 3 millions.

Q6. Typologie des entreprises qui délocalisent (taille, secteur d'activité, entreprise multinationale non locale/ v/s entreprise multinationale du pays). Part de PME et d'ETI (entreprise de *taille intermédiaire*)⁵³ parmi les entreprises qui délocalisent ?

Les entreprises de taille moyenne sont les seules à délocaliser, les petites entreprises étant dans l'obligation de fermer lorsque leur activité connaît de fortes baisses de rentabilité.

Les deux études consultées convergent sur les principaux secteurs industriels affectés par le phénomène des délocalisations. Il s'agit du textile, des équipements électriques et électroniques et du matériel de transport.

Q7. Principaux pays cibles bénéficiaires des opérations de délocalisation. Importance de la Chine et de l'Inde dans les délocalisations ? Opérations de délocalisation réalisées par sous-traitance ou par filialisation ? Fonctions principalement délocalisées (ex : services client, production, R&D) ?

⁵³ Dans la typologie INSEE, l'ETI est une entreprise comptant entre 250 et 4999 salariés, et un chiffre d'affaires n'excédant pas 1,5 milliard.

Une opération de délocalisation ne signifiant pas systématiquement le transfert d'activités industrielles vers un seul pays, une même entreprise peut établir sa production à la fois dans un pays européen de l'Est et dans un pays en développement. Les économies émergentes d'Europe centrale et de l'Est et d'Asie (la Chine en particulier) sont les régions du monde ayant le plus bénéficié des opérations de délocalisation espagnoles. Les opérations par sous-traitance se font systématiquement vers des pays en développement alors que les filialisations peuvent avoir lieu dans des pays européens.

Sur les 452 opérations de délocalisations réalisées par des entreprises espagnoles entre 2000 et 2007, 412 correspondent à des filialisations (91,2%) et 40 à des délocalisations par sous-traitance (8,8%).

Q8. Tendence : Assiste-t-on à une accélération du phénomène de délocalisation au cours des dernières années ? Quels sont les éléments habituellement évoqués dans les médias et/ou par les politiques ?

Comme évoqué précédemment, le processus de délocalisation a été très faible dans les années 90 puis s'est intensifié à partir de 2000. Un pic a été atteint en 2006 avec un total de 110 opérations de délocalisations comptabilisées en un an. Les statistiques disponibles s'arrêtent à l'année 2007 au cours de laquelle ont eu lieu une cinquantaine d'opérations, ce qui laisse croire à une tendance au ralentissement du phénomène.

2. Diagnostic sur le phénomène des relocalisations :

Q9. Les autorités (éventuellement relayées par les médias) font-ils état d'un phénomène de relocalisation d'entreprises ? Vous répondrez en donnant des exemples emblématiques d'entreprises ayant relocalisé et en essayant de renseigner les éléments suivants : Ce phénomène est-il quantifié ? Type d'entreprises qui relocalisent (taille, secteur d'activité, nationalité) ? Raisons évoquées pour motiver un choix de relocalisation ?

Si un véritable phénomène de relocalisation n'a pas été observé en Espagne, des cas isolés de retour d'entreprises sur le territoire espagnol nous ont toutefois été rapportés. Il s'agit le plus souvent d'entreprises spécialisées dans l'artisanat (textile haute-gamme pour enfant par exemple) ayant été déçue par l'expérience de la délocalisation et préférant revenir à l'utilisation du savoir-faire espagnol pour la fabrication de leurs produits.

3. Action et initiatives des Etats pour renforcer l'attractivité des territoires et favoriser la réindustrialisation:

Au cas où les pouvoirs publics et/ou les entités subfédérale (ou subnationale) considèrent la relocalisation et ou la réindustrialisation comme des objectifs de politiques publiques à part entière, vous voudrez bien :

Il n'existe pas en Espagne d'initiative visant directement la relocalisation. Néanmoins, le gouvernement central et les communautés autonomes disposent d'outils destinés à renforcer la compétitivité du secteur industriel espagnol, en général par le biais de programmes régionaux.

Le PIN 2020 (cf. Q1).

Le Plan « Reindus »

Il s'agit d'un programme d'aides destiné à réduire les déséquilibres économiques interrégionaux et à redynamiser des territoires qui, en plus de souffrir du contexte actuel de crise, disposent de moins de possibilités en termes d'attrait des investissements et de création d'emplois et de richesse. Ce Plan s'adresse donc tout particulièrement aux zones défavorisées en soutenant la régénération et la création d'emplois industriels et en appuyant l'investissement dans les infrastructures nécessaires à l'implantation d'industries (énergie, communication et transports) et les initiatives d'entreprises à caractère productif.

Les aides de « Reindus » se matérialisent aussi bien sous forme de subventions (jusqu'à 50% du montant des investissements) que de prêts remboursables à taux zéro avec 5 ans de carence et 10 ans d'amortissement (jusqu'à 75% du montant des investissements).

En 2011, un total de 908 projets de réindustrialisation ont été approuvés dans le cadre du plan « Reindus » pour un montant de 462 M€. Ces projets devraient permettre d'entreprendre des investissements pour un montant de 1,6 Md€ et de créer 4 676 emplois directs.

Du fait du caractère extrêmement décentralisé de l'Espagne, il existe un grand nombre d'initiatives locales pour le renforcement de l'attractivité des territoires. Un exemple notable est celui du **Pays Basque**, région historiquement tournée vers les activités industrielles, qui possède une **Société pour la Transformation Compétitive (SPRI)** dont la principale mission est l'appui aux entreprises par le biais de la promotion de l'innovation, de la technologie et de l'internationalisation. Une enveloppe de 51,2 M€ a été allouée aux entreprises basques dans ce cadre, dont la moitié sera attribuée sous forme d'aides pour impulser environ 50 projets technologiques et innovants, entraînant un investissement induit de 100 M€ et générateurs de 500 emplois (programme « GAUZATU INDUSTRIA » inclus dans le « Plan de Compétitivité des Entreprises 2010-2013 »).

Q10. Indiquer si ces politiques d'aide sont :

Structurelles : Les initiatives prises par l'Etat et les régions en termes d'aides financières à l'investissement (subventions -avances remboursables- taux d'intervention...) / Défisicalisation et allègement de charges/ compétitivité du coût du travail (baisse du coût de la main d'œuvre)/ Campagnes de communication sur l'image du « made in » / Prise de participation de l'Etat et des collectivités dans le capital des entreprises/ contrôle des investissements à l'étranger...

Sectorielles : Observe-t-on des programmes d'aide à la ré industrialisation (notamment dans l'industrie nucléaire, l'industrie environnementale, l'aéronautique et spatiale, les nano et bio technologies, l'automobile, l'agroalimentaire).

Pas de réponse pour l'Espagne.

Q11 Organisation de ces aides : en fonction des informations disponibles (media, site Internet officiel), vous pourrez renseigner les éléments suivants :

- Entités ou autorités en charge de la relocalisation/ré industrialisation, degré de proximité avec l'Etat. Typologie des aides aux investissements ? Quels sont les différents dispositifs d'aide, par qui (entité subnationale et/ou Etat), date de mise en place et contexte ?
- L'Etat ou les collectivités font-ils publicité des aides à l'investissement ?
- Contreparties exigées par l'Etat ou les régions en échange de l'octroi d'une aide à l'investissement?
- Type d'entreprises pouvant prétendre à une aide (taille, secteur d'activité, lieu d'implantation)?
- Combien d'entreprises ont-elles été aidées pour réaliser leur programme d'investissement ? Montants financiers en jeu?

Pas de réponse pour l'Espagne.

Q12 Conformité des aides mises en œuvre avec les engagements internationaux des États et les règles de l'OMC ? Par exemple, des programmes militaires vous paraissent-ils bénéficier à des sociétés à cheval entre le domaine civil et le domaine militaire (ex. industrie aéronautique, informatique)?

Pas de réponse pour l'Espagne.

Commentaires complémentaires éventuels :

Les études consultées concluent par des recommandations visant à revitaliser le secteur industriel espagnol. Selon le Professeur Rafael Myro Sanchez, une politique publique industrielle idéale devrait :

- Accentuer et rendre plus efficace la promotion de la recherche et du développement (le nombre de chercheurs pour 1000 travailleurs est passé de 1,8 à près de 6 entre 1981 et 2005 en Espagne alors que le taux de productivité des entreprises a suivi une trajectoire inverse);
- Augmenter la taille des entreprises industrielles espagnoles par le biais de fusions sur le modèle des fusions de caisses d'épargne ;
- Renforcer les aides publiques à l'internationalisation d'entreprises ;
- Aider les entreprises à délocaliser « intelligemment » de manière à mieux rentabiliser certaines activités de production à l'extérieur et générer des emplois hautement qualifiés sur le territoire national.

Etats-Unis

1-Éléments de contexte général : Dans quels termes le débat sur la délocalisation se présente il ?

Q1. La délocalisation : un sujet sensible politiquement ? Fait-il débat dans votre pays de résidence? De quelle manière est abordée la question de la délocalisation dans le débat public ? Approche globale de type avantage comparatif (compétitivité coût) v/s approche volontariste de type politique industrielle ? Existence d'un évènement mobilisateur de type « Etats Généraux de l'Industrie »⁵⁴ ?

D'une manière générale, le débat politique américain porte de façon récurrente sur les méfaits des délocalisations industrielles, et alimente le ressentiment d'une partie croissante de l'opinion publique américaine vis-à-vis de la libéralisation des flux commerciaux. Cette tendance remonte, historiquement, à la mise en œuvre de l'Accord de libre-échange Nord-Américain (ALENA) en 1994, perçue par l'opinion publique américaine comme ayant précipité la désindustrialisation des Etats-Unis au profit des *Maquiladoras* installées à la frontière mexicaine.

Plus précisément, la question des délocalisations polarise le débat aux Etats-Unis autour des « *do-nothing* » et des « *do-anything* ». Selon le sénateur démocrate Joseph Lieberman, les « *do-nothing* » ont une foi absolue dans le « laissez-faire » et dans les forces auto-régulatrices du marché, ils jugent l'intervention du gouvernement néfaste. La fuite d'emplois vers l'étranger est pour eux une chose saine qui démontre l'efficacité du marché. De l'autre côté, les « *do-anything* » sont prêts à accepter toute politique de court terme qui pourrait conserver des emplois sur le sol américain et s'avèrent favorables au protectionnisme et à l'établissement de barrières afin de rendre plus difficiles les délocalisations.

D'autres craintes sont évoquées par les opposants aux délocalisations, telles que le nivellement des salaires par le bas (« *race to the bottom* ») comme contreparties accordées aux entreprises pour conserver leurs activités sur le sol américain. Les délocalisations dans le secteur des technologies de l'information font aussi craindre que la disparition des emplois de juniors dans ce secteur décourage les étudiants américains de se tourner vers des études en mathématiques, informatique ou sciences de l'ingénieur, entretenant ainsi l'industrie américaine un cercle vicieux.

⁵⁴ www.industrie.gouv.fr/etats_generaux/index_dp.html

La campagne électorale de Barack Obama avait elle-même en partie porté sur le thème des délocalisations et de ses effets sur l'emploi, promettant de renégocier certains accords de libre-échange (ALENA), et proposant de modifier une fiscalité des entreprises, celle-ci étant perçue comme une incitation à la délocalisation de leurs activités. Le Président Obama a indiqué n'a cependant pas pu supprimer les avantages fiscaux des entreprises qui délocalisent, le Sénat ayant rejeté en septembre 2010 le projet de loi "*Creating American Jobs and Ending Offshoring Act*". Celui-ci prévoyait la mise en place de déductions fiscales pour les entreprises remplaçant des emplois à l'étranger par des emplois sur le sol américain, financées par le retrait d'autres avantages fiscaux censés favoriser des délocalisations (déductions fiscales accordées aux entrepreneurs ouvrant des usines à l'étranger, possibilité de ne pas payer de taxes sur les revenus de leurs filiales à l'étranger jusqu'au rapatriement de ces revenus sur le sol américain). Les Représentants Républicains ont unanimement voté contre, rejoints par un certain nombre de Sénateurs démocrates, dont le Président du Comité des Finances Baucus.

Les associations d'entreprises, dont la *National Association of Manufacturers*, financent elles-mêmes des centres de recherche afin de diagnostiquer le phénomène des délocalisations et de désindustrialisation, et de proposer des remèdes.

Q2 La Chine et l'Inde sont-elles perçues comme un danger pour la pérennité de l'industrie? Ces pays sont-ils considérés comme une menace y compris en matière de droits de propriété industrielle? Face à cela, existe-il des approches en termes de guerre et d'intelligence économiques ?

La Chine, plus que l'Inde, est perçue de manière croissante par l'opinion comme un danger pour la pérennité de l'industrie américaine. La communauté des affaires américaine, enthousiaste au moment de l'accession de la Chine à l'OMC en 2001, affiche quasi unanimement sa déception tandis que d'autres acteurs (syndicats), plus traditionnellement défiants, voient leurs craintes se réaliser. D'autres, cependant, soulignent que les investissements américains en Chine se montent à 50 Mds USD (contre 2 Mds USD d'IDE chinois aux Etats-Unis) et voient la relation bilatérale économique évoluer positivement.

Les pratiques chinoises sont régulièrement montrées du doigt par l'ensemble de la classe politique américaine comme constituant une concurrence déloyale portée à l'industrie américaine. La promotion de l'innovation chinoise (*indigenous innovation policy*), l'attribution discriminatoire de marchés publics et l'insuffisante protection des droits de la propriété intellectuelle, auxquelles s'adjoint au niveau macroéconomique la sous-évaluation du yuan, sont perçues comme autant de pratiques empêchant les Etats-Unis de jouer sur un pied d'égalité avec la Chine.

Plus particulièrement, les carences chinoises en matière de protection des droits de la propriété sont considérées comme des menaces très sérieuses, dommageables au cœur de l'avantage comparatif américain et minant à plus long terme l'industrie américaine. C'est à ce titre que cette problématique figure en haut de l'agenda des rencontres sino-américaines (*Joint Committee on Commerce and Trade, Strategic and Economic Dialogue*, visite d'Etat de Hu Jintao en janvier 2011). Le Congrès américain est en pointe sur ces questions, organisant un nombre croissant d'audition.

On peut notamment citer en mars 2011 deux auditions au sein de la Chambre des Représentants : « *China's indigenous innovation trade and investment policies : how great a threat ?* » organisée par la Sous-Commission au Terrorisme, à la Non Prolifération et au Commerce et « *Protecting American Interests in China and Asia* » organisée par la sous-commission sur l'Asie et le Pacifique de la Commission des Affaires Etrangères.

Enfin, le Président Obama mène une politique active de visites des pays émergents (voyage de 10 jours en novembre 2010 dans quatre pays dont l'Inde) afin de promouvoir les intérêts économiques américains.

Q3. Raisons évoquées par le patronat et relayées dans les médias quant aux raisons apportées par les entreprises pour justifier les délocalisations. Quel est le discours du gouvernement ou des politiques face à cette (re)présentation ?

Une des principales raisons avancées est le nombre insuffisant de travailleurs qualifiés dans certains secteurs, notamment celui des technologies de l'information. Cette raison serait plus fondamentale que celle liée à la réduction de coûts, comme le montre une étude de la *Duke University*⁵⁵ parue en 2011 et réalisée auprès des sociétés américaines. A noter que plus de la moitié des participants de l'étude soulignent que les délocalisations n'ont pas eu de conséquences sur le nombre d'emplois sur le territoire national.

Le fait que les réductions de coûts ne soient plus la première raison avancée vient surtout de la mise en lumière de coûts cachés des délocalisations : coût de formation de la main d'œuvre, coût de transport, coût de la protection des droits de la propriété intellectuelle ; autant de facteurs qui n'étaient *a priori* pas pris en compte, ou insuffisamment, dans les calculs de rentabilité des projets de délocalisation.

⁵⁵ Center for International Business Education and Research, Duke University's Fuqua School of Business 2011

Les autres raisons avancées pour justifier les délocalisations sont la survie des entreprises et donc des emplois non délocalisés, le maintien de la compétitivité des entreprises américaines dans l'environnement concurrentiel mondial et la promotion de l'innovation qui permet de créer des emplois à plus haute valeur ajoutée. Les entreprises ressentent le besoin d'être au plus près de leurs marchés.

Q4. Des études officielles ou des rapports de recherches indépendants ou recherches sont-ils disponibles sur le phénomène de délocalisation/relocalisation dans votre pays ? (références de ces études)

- [Fifth annual report on off shoring trends](#)", Duke University in collaboration with the Conference Board
- [Growth in Services Outsourcing to India: Propellant or Drain on the U.S. Economy?](#), William Greene, USTIC, Janvier 2006.
- [Offshoring \(or Offshore Outsourcing\) and Job Loss Among U.S. Workers](#), Linda Levine, CRS, 21 janvier 2011.
- [The burden of outsourcing](#), R. Scott, EPI Briefing Papers, Octobre 2008.
- [Outsourcing and Insourcing Jobs in the US Economy: Evidence Based on Foreign Investment](#), J. Jackson, 15 Avril 2010.

1. Diagnostic sur le phénomène des délocalisations :

En fonction des informations disponibles (rapport officiel, étude citée dans la presse) vous pourrez renseigner les éléments suivants :

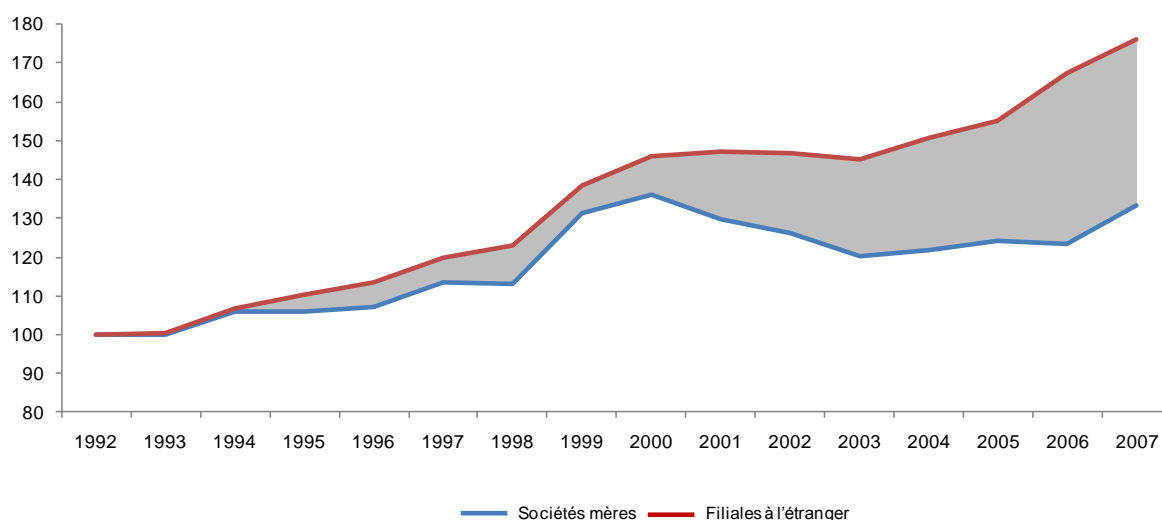
Q5. Quantification des délocalisations depuis 20 ans. -nombre d'entités industrielles touchées/ - nombre d'entités dans le secteur des services à l'industrie ? Estimation des pertes d'emplois liées aux délocalisations depuis 20 ans ? Existe-t-il des estimations concernant l'impact des délocalisations dans la destruction d'emplois ? De manière plus générale, quelle est l'évolution de l'emploi dans le secteur industriel et des services à l'industrie depuis 20 ans ? »

Il n'existe pas de données officielles sur le nombre d'emplois détruits du fait des délocalisations. Les sociétés essaient généralement de ne pas publier ces données jugées sensibles. Les études essaient de se rapprocher de la réalité du phénomène en étudiant l'évolution du nombre d'emplois dans les filiales

ou les emplois « déplacés » (*displaced*)⁵⁶, lesquels sont un agrégat plus large que les seuls emplois détruits par les délocalisations.

La création d'emplois dans les filiales à l'étranger de sociétés américaines a augmenté plus rapidement que dans les sociétés mères depuis le début des années 1990, celle-ci ayant été presque multipliée par deux entre 1992 et 2007 (cf. graphique ci-dessous). En outre, en période de crise économique, comme en 2000 et 2001, les conséquences sur l'emploi se sont fait sentir plus fortement dans les sociétés mères que dans les filiales, accentuant l'écart entre les deux. Cette forte croissance de l'emploi dans les filiales est, entre autres facteurs économiques, entretenue par les délocalisations.

Évolution de l'emploi dans les multinationales américaines
(rebasé à 100)



Source: Congressional Research Service, *Outsourcing and Insourcing Jobs in the U.S. Economy: Evidence Based on Foreign Investment Data*

Selon les estimations du *Congressional Research Service*, les délocalisations dans le secteur des services se sont accélérées entre 2003 et 2008 et ce, quels que soient les secteurs d'activité concernés. Les secteurs les plus touchés sont le secteur administratif avec plus de 50% des emplois délocalisés en 2008 et le secteur informatique avec 20% des emplois délocalisés cette même année. Les secteurs de la gestion, management et celui des sciences du vivant sont par ailleurs ceux qui ont connu la croissance la plus forte sur la période 2003-2008 avec une croissance annuelle moyenne du nombre d'emplois délocalisés de 79% pour le premier et de 97% pour le second. La part de ces deux secteurs réunis dans le total des emplois délocalisés reste cependant relativement faible avec environ 6% du total.

Selon une étude de la *Wharton Business School*⁵⁷, dans le secteur des nouvelles technologies 40% des sociétés reconnaissent entreprendre ou avoir entrepris des processus de délocalisation. Tous secteurs confondus ce chiffre s'élève à 15%. En outre, les sociétés reconnaissent pour 30% d'entre elles avoir délocalisé des emplois dans les technologies de l'information. Il apparaît que 8% de tous les employés dans les technologies de l'information aient connu une perte d'emploi du fait des délocalisations, soit le double de la moyenne des sociétés américaines.

⁵⁶ Voir en annexe pour une définition officielle de « *displaced workers* »

⁵⁷ *How Offshoring Affects IT Workers*, Prasanna Tambe et Lorin Hitt, 2011

En milliers d'emplois	Délocalisations dans le secteur des services, par fonction						TCAM ¹
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
Administration / support	146	256	410	475	541	616	33%
Informatique	102	143	181	203	228	247	19%
Services financiers	30	55	91	105	120	136	35%
Management	4	15	34	42	48	64	79%
Ventes	11	22	38	47	55	67	44%
Architecture	14	27	46	54	61	70	38%
Juridiques	6	12	20	23	26	29	37%
Sciences du vivant	0	2	4	6	7	9	97%
Art, design	3	5	8	9	10	11	34%
Total	315	540	830	960	1,100	1,200	31%

Source: Congressional Research Service ; (1) TCAM= Taux de Croissance Annuel Moyen

Q6. Typologie des entreprises qui délocalisent (taille, secteur d'activité, entreprise multinationale non locale/ v/s entreprise multinationale du pays). Part de PME et d'ETI (entreprise de taille intermédiaire)⁵⁸ parmi les entreprises qui délocalisent ?

D'après une étude réalisée par la *Duke University*⁵⁹, le nombre d'entreprises délocalisant a doublé entre 2005 et 2008. En 2008, 50% des entreprises américaines avaient mis en place une stratégie de délocalisation à l'étranger, tandis qu'elles n'étaient que 22% en 2005.

Les PME s'orientent vers des « collaborations » technologiques et préfèrent s'allier avec des PME locales dans le pays choisi. Si l'Inde et la Chine sont les pays privilégiés par les grandes entreprises américaines, les PME et ETI⁶⁰ s'orientent vers d'autres pays émergents comme le Brésil, l'Egypte, le Sri Lanka, ainsi que l'Europe de l'Est.

Q7. Principaux pays cibles bénéficiaires des opérations de délocalisation. Importance de la Chine et de l'Inde dans les délocalisations ? Opérations de délocalisation réalisées par sous-traitance ou par filialisation ? Fonctions principalement délocalisées (ex : services client, production, R&D) ?

⁵⁸ Dans la typologie INSEE, l'ETI est une entreprise comptant entre 250 et 4999 salariés, et un chiffre d'affaires n'excédant pas 1,5 milliard.

⁵⁹ ["Fifth annual report on off shoring trends"](#), Duke University in collaboration with the Conference Board

⁶⁰ Ces deux catégories PME et ETI n'existent pas aux Etats-Unis. La U.S. Small Business Administration parle de « Small companies ou business », qui comptent entre 1 et 500 salariés. *"The Office of Advocacy defines a small business as an independent business having fewer than 500 employees"*.

La Chine et l'Inde sont les deux principaux pays bénéficiaires des délocalisations américaines. Il n'existe toutefois pas de chiffres précis sur la destination des délocalisations d'entreprises américaines.

Les principales destinations des délocalisations

Groupe	Pays
Groupe 1	Inde
Groupe 2 (Challengers)	Chine, Canada, République Tchèque, Hongrie, Irlande, Israël, Malaisie, Mexique, Australie, Chili, Nouvelle Zélande, Philippines, Pologne, Russie,
Groupe 3 (les pays qui montent en puissance)	Bielorussie, Brésil, Caraïbes, Egypte, Lettonie, Maurice, Ukraine, Venezuela
Groupe 4 (néophytes)	Bangladesh, Cuba, Sri Lanka, Thaïlande, Corée du Sud, Vietnam

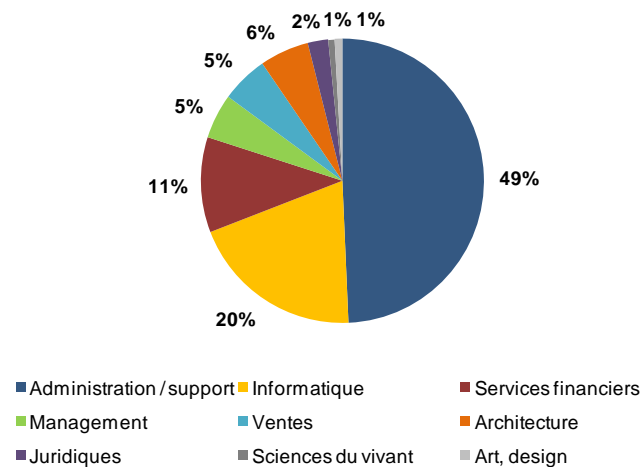
Source: Deloitte Research

L'Inde s'est imposée depuis les années 90 comme le « *hub* » des délocalisations de services, notamment dans l'informatique avec des villes comme Bangalore (devenue première destination mondiale de délocalisation), Mumbai et Delhi. Suite à la crise des années 2001 baptisée « Y2K », qui a eu pour conséquence le déplacement de nombreux projets informatiques pour les consommateurs américains en Inde. Suite à ce phénomène, le néologisme « *Bangalored* » a été créé pour indiquer les vagues de licenciements aux Etats-Unis dues aux délocalisations en Inde. Actuellement, les plus grandes entreprises américaines ont délocalisé leurs services en Inde : IBM, Intel, AMD, Microsoft, Oracle ou Cisco.

Toutefois, des analystes américains affirment qu'en 2011, les villes chinoises de Dalian, Shanghai et Beijing vont supplanter les villes indiennes grâce à des investissements massifs dans les infrastructures et dans l'éducation (apprentissage de l'anglais). Si le Japon délocalise déjà massivement en Chine à cause de sa proximité géographique, les entreprises américaines sont séduites par une main d'œuvre encore moins chère que celle d'Inde.

En 2008, d'après les estimations d'une étude du CRS, près d'1,2 million d'emplois aux Etats-Unis auraient été victimes des délocalisations, et ce phénomène qui touche principalement les fonctions support commence à s'étendre à tous les secteurs de l'économie américaine.

Nature des emplois américains délocalisés en 2008



Source: Congressional Research Service, *Offshoring and Job Insecurity Among US Workers*

La nouvelle tendance qui inquiète les autorités américaines est la délocalisation de la R&D dans les pays émergents et notamment en Inde et en Chine. Vivek Wadhaw, chef d'entreprise et chercheur à Harvard affirme que cette tendance va s'intensifier dans les prochaines années, à cause notamment de la difficulté des entreprises à obtenir des visas pour les chercheurs étrangers souhaitant travailler aux Etats-Unis et d'un déficit d'étudiants dans les filières d'ingénieurs dans les universités américaines. D'après une recherche de l'Université de Harvard, les travailleurs étrangers représentent actuellement 47% des ingénieurs américains⁶¹.

Q8. Tendance : Assiste-t-on à une accélération du phénomène de délocalisation au cours des dernières années ? Quels sont les éléments habituellement évoqués dans les médias et/ou par les politiques ?

Les premières vagues de délocalisation des sociétés américaines sont survenues dans les années 1970 et 1980 pour la production de produits manufacturés. La conjoncture économique défavorable du début des années 1980 a aussi incité les entreprises à se repositionner sur le cœur de métier en externalisant une partie de leurs activités, parfois à l'étranger.

L'explosion de la bulle internet en 2001, la crise qui l'a suivie et les nouveaux moyens de communication ont permis de délocaliser des emplois de « cols blancs » dans le secteur des services. L'intégration toujours plus forte des économies, les coûts de plus en plus faibles des services de communication et des systèmes éducatifs de meilleure qualité qu'auparavant dans les pays émergents ont accentué le phénomène de délocalisation de services dans la décennie 2000.

⁶¹ D'après l'article, [The Supply Side of Innovation: H-1B Visa Reforms and US Ethnic Invention](#), W. Kerr et W. Lincoln, 21 Janvier 2009.

La tendance est à l'augmentation des créations par les sociétés américaines d'emplois de plus en plus qualifiés à l'étranger. Le Département du Commerce a montré qu'en 2009, au cœur de la crise économique, les sociétés ont supprimé 1,2 million d'emplois aux États-Unis, soit 5,3% de leurs employés, contre 100 000 emplois à l'étranger, soit 1,5% de leurs employés.

Ces chiffres sont révélateurs de l'importance croissante de l'étranger dans la stratégie des firmes multinationales. L'exemple de General Electric emmène aux mêmes conclusions : entre 2005 et 2010, le groupe a supprimé 28 000 emplois sur le sol américain et 1 000 à l'étranger. Cisco Systems, le géant des systèmes d'information, a créé 10 900 emplois aux États-Unis ces cinq dernières années et 21 350 à l'étranger. Alors que 26% de ses employés étaient à l'étranger au début de la décennie ils sont 46% en 2010.

Le sujet des délocalisations a été débattu lors des élections de mi-mandat, notamment à propos de son impact sur l'emploi américain, dans une période où le chômage est particulièrement élevé. Ces débats n'ont cependant pas eu d'impact sur le rythme des délocalisations. Le sujet n'en demeure pas moins sensible politiquement et médiatiquement.

2. Diagnostic sur le phénomène des relocalisations :

Q9. Les autorités (éventuellement relayées par les media) font-elles état d'un phénomène de relocalisation d'entreprises ? Vous répondrez en donnant des exemples emblématiques d'entreprises ayant relocalisé et en essayant de renseigner les éléments suivants : Ce phénomène est-il quantifié ? Type d'entreprises qui relocalisent (taille, secteur d'activité, nationalité) ? Raisons évoquées pour motiver un choix de relocalisation ?

La relocalisation, ou *re-shoring / back shoring*, est un phénomène marginal. Peu de sociétés rapatrient des emplois sur le territoire américain et lorsqu'elles le font le nombre d'emplois rapatriés est relativement modeste. Toutefois, une relocalisation est toujours emblématique et très mise en avant par les autorités publiques. Ainsi, la relocalisation de la production de véhicules électriques de General Motors dans le Michigan et à White Marsh a été saluée la presse américaine⁶². Le Texas se félicite d'un mouvement de rapatriement des entreprises américaines qui étaient parties au Mexique.

Les raisons de la relocalisation peuvent être multiples : meilleure qualité de la main d'œuvre aux États-Unis, risque légal réduit, disparition du risque de change, protection de la propriété intellectuelle, coût du transport. Des sociétés comme Delta Airlines, AT&T, Chrysler ou Ford ont déjà rapatrié des activités de l'étranger vers le territoire américain. Delta et AT&T ont par exemple rapatrié des centres d'appels qui se trouvaient jusqu'alors en Inde. Ford, en échange du rapatriement d'emplois délocalisés au Japon, s'était vu accorder par le syndicat UAW des concessions sur les conditions de travail et sur les salaires.

⁶² Exemple d'article concernant la relocalisation de General Motors aux États-Unis : http://articles.baltimoresun.com/2010-01-27/business/bal-bz_gm27jan27_1_electric-motors-general-motors-corp-gm

3. Action et initiatives des Etats pour renforcer l'attractivité des territoires et favoriser la ré industrialisation:

Au cas où les pouvoirs publics et/ou les entités subfédérales (ou subnationales) considèrent la re localisation et ou la ré industrialisation comme des objectifs de politiques publiques à part entière, vous voudrez bien :

Les Etats-Unis demeurent les premiers producteurs mondiaux de biens manufacturés (21%) bien que l'industrie ne génère que 11% de l'activité totale du pays. Un emploi du secteur privé sur six est lié à l'industrie, les employés du seul secteur manufacturier représentant 9% de la main d'œuvre américaine. Toutefois, la désindustrialisation du pays inquiète. L'inquiétude des Etats-Unis s'appuie sur trois constats principaux : 1/ la production peut sembler augmenter mais la base industrielle rétrécit, la chaîne de valeur est rompue, ce qui ne permet plus de transformer localement l'innovation en emplois et en investissements (l'*iPhone* d'Apple est ainsi produit principalement avec des composants japonais, coréens, allemands et est en partie assemblé en Chine) ; 2/ le recul de l'innovation industrielle fragilise la suprématie américaine dans le monde ; 3/ le marché domestique ne suffisant plus à tirer la demande, l'industrie américaine doit s'adapter pour exporter. Or l'industrie semble s'affaiblir. Près de 3,8 millions d'emplois ont été perdus entre 2000 et 2008, qui ne sont pas tous attribuables aux forts gains de productivité du secteur manufacturier. Les Etats-Unis investissent comparativement moins que les grands pays émergents dans l'industrie et la recherche. Les PME américaines ne sont pas prêtes à l'exportation. La balance commerciale des biens à haute valeur technologique est négative depuis 2002. Le système ne produit plus assez de main d'œuvre hautement qualifiée.

Q10. Indiquer si ces politiques d'aide sont :

Il n'existe pas d'aides spécifiquement conçues pour limiter le phénomène de délocalisations. La première raison vient du fait qu'il n'existe pas de consensus sur la question : les Républicains sont en majorité favorables à ce processus synonyme, selon eux, d'efficacité du marché. Il est vrai toutefois que les programmes de soutien à l'investissement et à l'emploi industriels ne sont pas sans conséquences sur la vitesse des délocalisations : les sociétés, dans un environnement fiscal moins contraignant ou bénéficiant de subventions, sont moins incitées à déplacer une partie de leurs activités à l'étranger.

Ces grands programmes de soutien à l'économie ont été définis par le Président Barack Obama. Pour lui, qui parle de « moment Spoutnik de notre génération »⁶³, les Etats-Unis doivent miser sur l'éducation, notamment en science, le renouvellement des infrastructures (routes, grande vitesse ferroviaire, accès à internet haut débit sans fil) et le soutien à l'innovation via l'investissement public (recherche) et l'amélioration du cadre institutionnel (réforme des brevets, système fiscal solide et compétitif). Trois secteurs sont favorisés : **les énergies propres** (un million de voitures électriques créées d'ici 2020, 85% de la consommation d'énergie en 2020), **la recherche biomédicale et les technologies de l'information**.

On peut prendre l'exemple du secteur des énergies non polluantes auquel le gouvernement américain est particulièrement attentif et a développé plusieurs programmes :

- **Advanced Energy Manufacturing Tax Credit** : crédit d'impôt de 30% pour les investissements dans des projets de production industrielle des énergies propres d'un montant total de 2,3 Mds USD. Afin de remédier au tarissement des fonds disponibles, le Président propose dans le projet de budget pour l'année fiscale 2012 une augmentation de 5 Mds USD du programme ;
- **Battery Manufacturing Grants**: programme de subvention directe à destination d'entreprises du secteur des batteries pour les véhicules électriques. Ses fonds, d'un montant de 2 Mds USD, ont été distribués à 30 entreprises ;
- **Loan Guarantee Program**: programme de garantie de prêt en faveur des énergies renouvelables d'un montant initial de 6 Mds USD, abaissé par la suite à 2,5 Mds USD en raison de la réallocation d'une partie des fonds. Ce montant correspond néanmoins à une capacité de garantie de 15 à 20 Mds USD.

Malgré ces incitations, qui peinent à devenir pérennes dans le contexte politique et budgétaire actuel, les Etats-Unis sont soumis à une concurrence de plus en plus forte de la part des pays asiatiques dans le domaine des énergies propres. C'est particulièrement le cas du solaire, où les coûts de transport sont moins importants que pour les éoliennes. Plusieurs entreprises, au premier rang desquelles Solyndra, sont mises en difficulté face à concurrence, tandis que d'autres font le choix d'implanter leur production en Chine, comme First Solar ou Evergreen. Le cas de l'entreprise Evergreen a récemment été fortement médiatisé : après avoir touché une subvention de 43 MUSD de dollars de l'Etat du Massachusetts ainsi que des subventions fédérales, l'entreprise a relocalisé son usine de 800 personnes en Chine. Les principales raisons motivant ce choix citées par les industriels ne sont pas la différence des coûts de main d'œuvre, mais d'une part l'importance des aides publiques en Chine, et d'autre part, pour d'autres formes d'énergie, l'existence d'un marché en Chine plus dynamique que le marché américain, dont la production doit se rapprocher. A cet égard, certaines aides publiques du secteur des énergies propres, telles que les crédits d'impôt à la production d'électricité ou les subventions en faveur de la recherche et développement, sont considérées, en dépit de leur impact indirect, comme des obstacles aux délocalisations en raison de

⁶³ Le Président Obama a évoqué le « moment Spoutnik de notre génération » lors de son discours sur l'Etat de l'Union en janvier 2011.

leur importance pour créer un marché local. Il est à noter qu'il existe de nombreuses incitations à la production industrielle au niveau des Etats, qui se livrent à concurrence soutenue face aux autres Etats en vue d'attirer les entreprises et les emplois industriels associés.

Volontaire, le Président n'obtiendra cependant probablement pas les moyens de financer sa politique de soutien à l'économie américaine. Du point de vue Républicain, majoritaire à la Chambre, les coupes prévues dans la loi de finances 2012 devront être plus sévères que celles qui ont permis l'adoption le 14 avril dernier de la dernière *continuing resolution*.

Q11 Organisation de ces aides : en fonction des informations disponibles (media, site Internet officiel), vous pourrez renseigner les éléments suivants :

Le soutien de l'État fédéral à l'industrie face au phénomène de délocalisations est relativement limité, notamment financièrement. Une de ses initiatives les plus anciennes est la création des *Foreign Trade Zones*, zones franches conçues au milieu des années 1930 et réformées pour répondre au développement des *maquiladoras* à la frontière mexicaine et aux délocalisations motivées par des considérations de coûts.

Les aides à l'industrie sont intégrées dans des programmes sectoriels de soutien à l'économie, comme le programme sur les énergies non-polluantes décrit précédemment. L'État dispose alors de plusieurs leviers pour apporter son soutien aux entreprises. Les leviers fiscaux (crédit d'impôt, défiscalisation de la production) ainsi que les aides directs peuvent être utilisés : Boeing a ainsi reçu des sommes importantes en échange du maintien des sites de production sur le territoire américain. Enfin, les entreprises peuvent bénéficier de facilités de financement.

En outre, il convient de souligner l'importance de l'échelon local et les marges de manœuvre des États fédérés pour soutenir les industries touchées par les délocalisations. Eux-aussi sont en mesure d'adapter leur fiscalité ou leurs politiques industrielles pour aider les sociétés en créant des programmes dédiés. Les Etats fédérés n'hésitent pas à débloquent des fonds importants afin d'attirer et de conserver les entreprises sur leur territoire via différents mécanismes et entités comme les *Economic Development Center*. La pression politique peut être d'autant plus forte à l'échelon local que les délocalisations affectent souvent des bassins d'emplois très localisés, dans les anciennes régions manufacturières.

Q12 Conformité des aides mises en œuvre avec les engagements internationaux des États et les règles de l'OMC ? Par exemple, des programmes militaires vous paraissent-ils bénéficier à des sociétés à cheval entre le domaine civil et le domaine militaire (ex. industrie aéronautique, informatique)?

Les Etats-Unis semblent calibrer le soutien à leur industrie, par ailleurs plus conçu comme une aide institutionnelle cherchant à améliorer le climat des affaires, afin qu'il ne contrevienne pas à leurs engagements internationaux, et notamment au droit OMC.

Cependant, la conformité des aides ne pouvant d'une manière générale n'être avérée que dans le cas où, contestées, les aides seraient effectivement validées par l'ORD, une appréciation générale des différents dispositifs américains reste difficile en l'absence de contentieux portant sur celles-ci, au-delà du cas Boeing, largement documenté.

On pourrait cependant noter que, le refus de l'administration américaine de porter devant l'ORD leur contestation relative aux mesures chinoises de soutien au secteur des énergies vertes - alors qu'une plainte en ce sens avait été déposée par la United Steel Worker à l'hiver 2010 - pourrait peut-être s'expliquer par l'absence de volonté de voir l'ORD se pencher sur ce type de dispositif, ou la crainte de voir la Chine enclencher une plainte miroir à l'encontre de dispositifs américains.

Commentaires complémentaires éventuels :

Les commentaires devront traiter en particulier de l'existence éventuelle (et succès politique?) du thème de la « réciprocité » en matière d'accès au marché, d'aides financières. Comment ce thème s'articule-t-il le cas échéant avec la problématique de la désindustrialisation ?

Sans être une politique d'aide à proprement parler, l'administration Obama semble prête à utiliser des instruments de défense commerciale afin de freiner la délocalisation d'une industrie, notamment via la mise en œuvre de la clause de sauvegarde incluse dans le protocole d'accession de la Chine. Alors que l'administration Bush avait à six reprises refusé d'actionner la clause de sauvegarde (tuyaux en acier, matelas, canalisations, cintres, vérins à pédale, freins et rotors), l'administration Obama en septembre 2009 a annoncé la mise en œuvre de mesures de sauvegardes en faveur de l'industrie du pneu, imposant pendant trois ans un droit de douane additionnel (de 35% la première année, 30% la deuxième année et 25% la dernière année). Ce changement de politique, amorcé par l'administration Obama et très critiqué par les Républicains, est présenté aujourd'hui comme ayant favorisé une reprise de l'activité, bien que des chiffres précis relatifs aux augmentations d'emplois soient âprement débattus.

ANNEXES

1. Définition des principaux termes

Offshoring, also known as **offshore outsourcing**, is the term now being used to describe a practice among companies located in the United States of contracting with businesses beyond U.S. borders to perform services that would otherwise have been provided by in-house employees in white-collar occupations (e.g., computer systems designers). The term is equally applicable to U.S. firms offshoring the jobs of blue-collar workers on textile and auto assembly lines, for example, which has been taking place for decades.

Source: Congressional Research Services, [*Offshoring \(or Offshore Outsourcing\) and Job Loss Among US Workers*](#).

Displaced workers are persons at least 20 years old who had worked for their employers at least three years before losing their jobs because of plant or company closings and moves, insufficient work for them to do, or abolishment of their positions and shifts. The definition is intended to identify workers who had some attachment to their employers, were terminated through no fault of their own, and who did not expect to be recalled to their former jobs.

Source: U.S. Bureau of Labor Statistics, [WORKER DISPLACEMENT: 2007-2009](#), August 26, 2010.

Italie

Commentaire introductif sur la délocalisation des entreprises italiennes

Le phénomène de la délocalisation en Italie s'est caractérisé par deux principales grandes vagues :

- La première vague de délocalisations a eu lieu il y a environ 10 ans, et a concerné principalement des PME d'Italie du nord-est, qui se sont délocalisées vers la Roumanie. Du point de vue des entreprises, le retour d'expérience peut être considéré comme positif : les entreprises italiennes ont délocalisé en reproduisant sur place le même modèle industriel de structure par filière existant en Italie (tissu d'entreprises de production et de services aux entreprises, notamment logistiques). La préférence des PME italiennes pour la Roumanie s'explique à la fois par un plus faible coût de la main d'œuvre locale, par la proximité géographique ainsi que la presque absence de barrières linguistiques (sachant que le roumain est très proche de l'italien). Le rôle de l'institut financier italien Banca Intesa a été essentiel, cette banque ayant été à la fois moteur et soutien à la délocalisation pour les entreprises.
- Il y a eu plus récemment une deuxième vague de délocalisations, vers la Chine cette fois, dont le retour d'expérience est moins univoque. Les grandes entreprises comme Fiat, pionnier des délocalisations italiennes en Chine, ont connu des expériences globalement positives grâce à des structures industrielles solides et complètes. En revanche pour les PME, plus dépendantes des structures et entreprises locales, le retour d'expérience a été plutôt négatif : les désavantages dérivant de fuites technologiques vers des entreprises chinoises à cause d'une protection de la propriété industrielle très faible en Chine, ainsi que la barrière linguistique et les problèmes logistiques (mal évalués en amont par la plupart des PME), ont au final souvent contrebalancé les avantages dérivant de la délocalisation (principalement, le faible coût de la main d'œuvre) ; ainsi on a assisté par la suite à une intensification du phénomène de relocalisation en Italie de la part de nombreuses PME ayant délocalisé en Chine. Mais le flux net d'entreprises italiennes allant vers la Chine est globalement positif ces dernières années, alors qu'il est maintenant négatif pour l'Europe de l'Est.
- Concernant l'Inde, le phénomène de délocalisation a été moins problématique qu'en Chine, l'Inde étant un pays plus respectueux à l'égard de la propriété industrielle. Néanmoins, les délocalisations y restent bien moins nombreuses qu'en Chine, et la part des filiales en Inde reste stable.

Un des facteurs contre-incitatifs pour la délocalisation, en particulier des PME, qui a été observé par le Ministère du Développement Économique (MSE), est leur incapacité à délocaliser la « structure par filière » existante en Italie, le système industriel complet, particularité de l'économie italienne, à forte proportion de PME. L'introduction des contrats de réseaux (loi n.33/2009), dont le but est d'encourager, formaliser et institutionnaliser des groupes d'entreprises entretenant des liens de collaboration étroits, pourrait constituer d'après le MSE un instrument utile pour les entreprises qui exportent, mais également celles qui délocalisent (la délocalisation n'est pas forcément un phénomène diabolisé, d'autant que l'Italie cherche des relais au sein des BRICS pour pouvoir y exporter ses produits). A l'heure actuelle cet instrument, créé il y a un an, n'est pas encore très populaire parmi les entreprises (seulement 42 contrats formalisés sur environ 240 demandes), mais les perspectives de développement pourraient être très positives selon le MSE.

1-Éléments de contexte général : Dans quels termes le débat sur la délocalisation se présente –il ?

Q1. La délocalisation : un sujet sensible politiquement ?

C'est maintenant un sujet moins sensible politiquement qu'il y a quelques années. En Italie, l'idée qu'il y a une « bonne » délocalisation est plutôt acceptée, c'est-à-dire qu'il y a une délocalisation qui maintient la « tête » (la R&D, la conception et le design, le haut de gamme, l'assemblage, etc.) en Italie, et transfère à l'étranger la production à moindre valeur ajoutée ou de produits semi-finis. Devant l'inévitable concurrence en terme de coût du travail dans les secteurs mûrs et à faible valeur ajoutée, transférer la production à l'étranger apparaît être devenu un passage obligé, même s'il y a un « coût » sur le plan social, mais aussi industriel. Il semble qu'il manque une politique industrielle capable de réorienter et reconvertir la production industrielle, par l'innovation.

L'Italie se sent sensible à la concurrence des pays émergents vu que son économie repose en partie sur certains marchés très accessibles technologiquement (textile, cuir...). L'idée est donc plutôt acceptée qu'il vaut mieux délocaliser que de voir les entreprises italiennes distancées.

Fait-il débat dans votre pays de résidence?

Oui, mais c'est un débat assez retenu. Ces thèmes ne semblent pas être prioritaires dans l'opinion publique et le débat politique.

De quelle manière est abordée la question de la délocalisation dans le débat public ?

L'intensité du débat dépend beaucoup de la taille des entreprises concernées. La médiatisation intervient surtout quand une grande entreprise est concernée. Par exemple, la possibilité que le groupe Fiat puisse transférer son siège aux États-Unis a déclenché une importante polémique. Inversement, la délocalisation des petites et moyennes entreprises n'a presque exclusivement qu'un écho local, et pas agrégé à plus grande échelle. Un facteur explicatif peut être le manque d'enquête et d'analyse systématique de ce phénomène.

Approche globale de type avantage comparatif (compétitivité coût) v/s approche volontariste de type politique industrielle ?

L'approche semble plutôt volontariste, avec des résultats mitigés.

En réalité, beaucoup d'organisations territoriales de la Confindustria (principale organisation représentant le patronat, équivalent du MEDEF) ont aidé et accompagné le phénomène de délocalisation, pour ne pas perdre la « tête » des entreprises en Italie, fournissant une assistance aux entreprises souhaitant délocaliser, voire en ouvrant des antennes locales à l'étranger.

L'internationalisation des entreprises fait l'objet d'une compétence partagée entre l'Etat central et les régions (d'après le titre V de la Constitution), et cette fragmentation contribue à affaiblir le système : on observe en fait une prolifération d'initiatives diverse et variées à l'étranger, souvent non coordonnées les unes avec les autres (de la part de l'ICE, Institut National pour le Commerce Extérieur, mais aussi des Chambres de commerce, des régions, des communes...), qui ne bénéficie pas aux entreprises. A ce propos, un projet de réforme du système de soutien à l'internationalisation est actuellement à l'étude (la loi de délégation au gouvernement est attendue d'ici l'été) et devrait voir le jour d'ici la fin de l'année : un rôle fort du MSE en tant que Ministère de coordination, en concertation avec le Ministère des Affaires Étrangères, serait à ce stade envisagé, ainsi qu'une plus forte coordination sur place des différents acteurs présent localement (ICE, Chambre de Commerce,...).

Existence d'un évènement mobilisateur de type « Etats Généraux de l'Industrie »⁶⁴ ?

Non, il n'y a pas de tel évènement organisé par l'État en Italie.

Q2 La Chine et l'Inde sont-elles perçues comme un danger pour la pérennité de l'industrie?

Surtout la Chine, mais pas de manière excessive. Le fait que l'on ne puisse pas aller contre le développement chinois, qu'il soit inévitable et que parallèlement on puisse tenter d'en tirer avantage, est substantiellement accepté en Italie. En revanche, des craintes existent, notamment concernant la protection de la propriété industrielle.

L'Inde, quant à elle, est actuellement moins perçue comme une menace, mais est suivie avec beaucoup d'attention, parce qu'elle est relativement plus ouverte en tant que marché, et pour les possibilités de développement à l'étranger des entreprises italiennes, en particulier sur le plan technologique.

Ces pays sont-ils considérés comme une menace y compris en matière de droits de propriété industrielle?

La « pression » de la Chine, en termes de propriété intellectuelle, est fortement ressentie, surtout pour les produits imitables et de faible qualité, dont les Italiens ont l'impression qu'ils envahissent leur marché. Les problèmes de respect de la propriété industrielle en Chine constituent un des désavantages de ce pays pour accueillir les délocalisations.

Face à cela, existe-il des approches en termes de guerre et d'intelligence économiques ? Cette question s'enrichit de la Q7 ci-dessous.

⁶⁴ www.industrie.gouv.fr/etats_generaux/index_dp.html

C'est un problème assez difficile, pour la Confindustria. Il n'existe pas d'approche systématique et préventive. Le phénomène n'est perçu que quand il est déjà dans une phase très avancée, avec des produits étrangers déjà diffusés sur les marchés de consommation.

Q3. Raisons évoquées par le patronat et relayées dans les médias quand aux raisons apportées par les entreprises pour justifier les délocalisations.

Les raisons évoquées sont celles du contexte économique jugé peu favorable, des réductions de coûts réalisables à l'étranger, du manque d'une structure industrielle nationale performante, mais aussi dans une moindre mesure celles de la recherche de nouveaux marchés comme débouchés, en associant donc internationalisation et délocalisations (stratégie qui a bien réussi en Europe de l'Est : en vendant à ces marchés, pendant que d'autres ne faisaient qu'y produire, de nombreuses entreprises italiennes ont su profiter du boom de la consommation observé durant les années 2000)

Hors médiatisation : dans le rapport ICE 2009-2010, la principale raison évoquée par les entreprises pour la délocalisation est la réduction du coût du travail (évoqué par 65,4%), ainsi que des autres coûts de production (60,1%), mais presque autant, l'accès à de nouveaux marchés (65,4%).

Quel est le discours du gouvernement ou des politiques face à cette (re)présentation ?

Le monde politique n'accepte pas l'idée des délocalisations, mais n'agit que très modérément pour les prévenir. Il n'y a pas de politique spécifique dédiée à contrer ce phénomène ; du reste une telle politique ne serait pas bien acceptée par les entreprises, à part bien entendu s'il s'agissait d'une politique efficace visant à accroître la compétitivité. L'attention du gouvernement est surtout concentrée sur les entreprises de grande taille ; mais c'est plutôt au niveau local que les pertes d'emplois causées par les délocalisations sont les plus évidentes.

Q4. Des études officielles ou des rapports de recherches indépendants ou recherches sont-ils disponibles sur le phénomène de délocalisation/relocalisation dans votre pays ? (références de ces études)

Il n'existe pas d'études ou d'analyses récentes et régulières de ce phénomène. Toutefois, l'ISTAT (homologue italien de l'INSEE) et l'ICE (Institut pour le Commerce Extérieur) ont réalisé des analyses ponctuelles (dont nous nous sommes servis pour répondre aux questions suivantes), à savoir :

- **ISTAT** : enquête intitulée « Internationalisation des PME (International outsourcing) », années 2001-2006 et prévisions 2007-2009. Cette enquête, réalisée en 2007 et diligentée par la Commission

européenne, a concernée les entreprises de moyenne et grande taille actives dans les domaines de l'industrie et des services.

- ICE : Rapport ICE 2009-2010 intitulé « L'Italie dans l'économie internationale », qui inclut aussi une partie dédiée spécifiquement au thème de la délocalisation, qui a été réalisée par l'ISAE (Institut des études et des analyses économiques) et est intitulée « La délocalisation dans le secteur manufacturier italien : résultats des enquêtes de l'ISAE ». Ce rapport prend en compte les activités d'investissement direct à l'étranger (IDE), et plus spécifiquement les activités de délocalisations *stricto sensu*, à savoir les acquisitions de participations dans des sociétés étrangères existantes et la constitution de nouvelles unités de production (et non pas les formes d'investissement « légères » comme les accords commerciaux ou techniques qui concernent normalement les entreprises plus petites et moins structurées). Le rapport ICE 2008-2009 contient aussi d'autres éléments utiles.

1. Diagnostic sur le phénomène des délocalisations :

Q5. Quantification des délocalisations depuis 20 ans. - Estimation des pertes d'emplois liées aux délocalisations depuis 20 ans ? Existe-t-il des estimations concernant l'impact des délocalisations dans la destruction d'emplois ? De manière plus générale, quelle est l'évolution de l'emploi dans le secteur industriel et des services à l'industrie depuis 20 ans ? »

Il n'y a pas d'étude quantitative de l'impact véritable des délocalisations en terme d'emplois, les données disponibles portent majoritairement sur le nombre d'entreprises concernées, et elles ne couvrent pas toute cette période, mais seulement les dernières années. Ce phénomène était assez peu étudié avant 2001.

On dispose de données sur les employés de filiales à l'étranger d'entreprises italiennes : au 1^{er} janvier 2009, selon les données de l'ICE, 1 352 070 personnes sont employés dans les filiales de 22 715 entreprises pour un chiffre d'affaires de 461 Md€.

Entre 1986 et 2005, l'industrie italienne a perdu 300 000 emplois, alors que les filiales italiennes à l'étranger ont gagné 600 000 emplois (source : données Reprint), multipliant par 3,5 leur nombre d'employés ; cependant la corrélation n'est pas directe, vu qu'il y a eu une grande partie des créations d'emplois à l'étranger entre 1986 et 1991, et une grande partie des destructions d'emplois en Italie entre 1991 et 1996. On sait néanmoins, d'après l'enquête 2001-2006 de l'ISTAT sur les entreprises de plus de 50 employés, qu'environ 60% des entreprises ayant transféré de l'activité à l'étranger déclarent une réduction de l'activité au sein de l'entreprise, et presque 80% déclarent une réduction des volumes produits par les sous-traitants italiens.

Selon l'enquête de l'ISTAT, dans la période 2001-2006, environ 3000 entreprises de plus de 50 employés, de l'entreprise ou des services (soit 13,4% d'entre elles) ont lancé des projets d'internationalisation : en particulier, 9,9% ont transféré à l'étranger des activités ou des fonctions, 7,3% ont développé de nouvelles activités et 3,8% ont réalisé conjointement les deux actions.

Cependant, les entreprises italiennes de moins de 50 employés sont très majoritaires (97,8%, dans l'industrie, en 2006, selon le rapport de l'ICE 2008-2009) et ne sont pas prises en compte dans cette enquête ; sur la totalité des entreprises italiennes, 7% seulement ont une filiale à l'étranger. Les investissements italiens à l'étranger sont assez bas par rapports à d'autres pays européens (en 2005 : 16,6% du PIB, contre 40,5% pour la France) (données Reprint).

Q6. Typologie des entreprises qui délocalisent (taille, secteur d'activité, entreprise multinationale non locale/ v/s entreprise multinationale du pays). Part de PME et d'ETI (entreprise de *taille intermédiaire*)⁶⁵ parmi les entreprises qui délocalisent ?

Il est difficile d'avoir des chiffres sur les ETI vu que dans la typologie statistique italienne, les entreprises de plus de 250 employés forment une seule catégorie (grandes entreprises), les autres catégories étant « moyenne entreprise » (50-249 employés) et « petite entreprise » (moins de 50 employés).

Parmi les entreprises qui investissent à l'étranger, les entreprises de plus de 250 employés comptent pour 73,4% des employés à l'étranger et 87,1% du chiffre d'affaires à l'étranger ; les PME ne comptent donc que pour 26,6% des employés et 12,9% du chiffre d'affaires (rapport ICE 2008-2009) ; mais les moyennes et surtout les petites entreprises connaissent la plus forte croissance

Les grandes entreprises ont plus tendance à délocaliser que les petites (la taille moyenne des entreprises délocalisatrices était de 389,4 employés en 2010, contre 57,4 pour les entreprises non délocalisatrices, selon l'ICE) ; cet écart est particulièrement marqué pour la Chine et l'Inde, et beaucoup moins pour la Roumanie et le reste de l'Europe de l'Est.

Des chiffres sur les nouvelles délocalisations de 2008 à 2010 en fonction de la catégorie de taille de l'entreprise sont disponibles dans le tableau en Q9.

Selon l'enquête de l'ISTAT 2001-2006, ce phénomène a concerné principalement les entreprises industrielles (17,9% des entreprises industrielles de plus de 50 employés ont délocalisé) par rapport à celles opérant dans le secteur des services (6,8% d'entre elles). En termes de taille, il a concerné 45,4% des grandes entreprises et 14,2% des entreprises de taille moyenne. L'écart entre entreprises de différente taille est encore plus marqué pour l'industrie que pour les services.

En termes de typologie de production délocalisée, 67,6% des entreprises ont réalisé à l'étranger des productions destinés à des nouveaux marchés.

Les secteurs les plus concernés sont : la fabrication d'appareils électriques et électroniques, l'industrie automobile, la métallurgie, l'habillement et la maroquinerie.

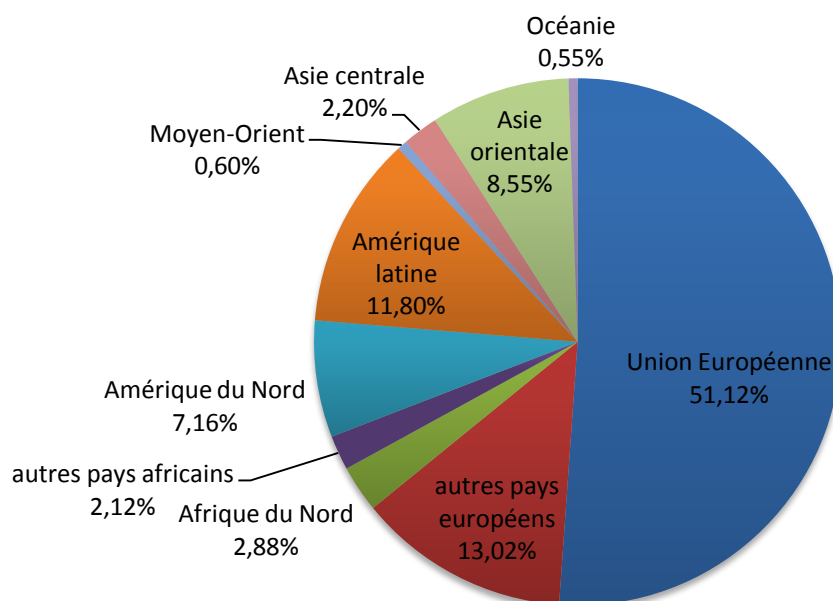
Q7. Principaux pays cibles bénéficiaires des opérations de délocalisation.

L'Europe est historiquement la destination majeure, avec en particulier la Roumanie, même si les délocalisations vers l'Europe de l'Est reculent aujourd'hui.

En 2009, la répartition en pourcentages des employés des filiales italiennes à l'étranger par zone géographique est la suivante :

⁶⁵ Dans la typologie INSEE, l'ETI est une entreprise comptant entre 250 et 4999 salariés, et un chiffre d'affaires n'excédant pas 1,5 milliard.

Nombre d'employés des filiales italiennes à l'étranger
Total : 1 352 070 employés chiffres ICE pour 2009



Notons que la répartition du chiffre d'affaires donne un poids plus important à l'Union Européenne, 62,9%, et à l'Amérique du Nord, 4,0%, mais un poids moindre à l'Asie orientale (donc principalement la Chine), 4,5%, et aux autres pays européens, 6,5%.

D'après l'étude de l'ISTAT sur les entreprises italiennes de plus de 50 employés, l'UE à 15 est la principale destination de délocalisation des fonctions de gestion et services administratifs au sein des entreprises (45,4%), des fonctions de distribution et de logistique (31%), des fonctions de marketing, de vente et de services après-vente (29,9%) (rapport ISTAT 2001-2006, pour les entreprises de plus de 50 employés). Les 12 nouveaux états membres devancent néanmoins l'UE à 15 pour la délocalisation de l'activité économique principale (27,3% contre 18,6%).

Cependant, ces dernières années (2007-2010), d'après les données du rapport 2009-2010 de l'ICE, on constate une baisse du nombre d'entreprises ayant tout ou partie de leur production délocalisée en Europe de l'Est (plus d'arrêts de délocalisation que de nouvelles délocalisations dans cette zone), et une hausse en Chine, en Inde, en Afrique du Nord (même si pour ces trois régions les niveaux restent bas) et dans l'Union Européenne. En 2010, la Roumanie accueille les filiales de 22,7% des entreprises industrielles italiennes qui ont tout ou partie de leur production délocalisée, contre 36,2% en 2007, et il y a aujourd'hui plus de retours que de nouvelles arrivées. L'année 2010 est une année de baisse des délocalisations dans quasiment toutes les zones géographiques.

- **Importance de la Chine et de l'Inde dans les délocalisations ?**

La Chine est une destination majeure, l'Inde beaucoup moins, et en 2010, 40,3% des nouvelles délocalisations concernent l'un de ces deux pays, contre 33,3% en 2008. Parmi les entreprises ayant au moins une partie de leur production délocalisée à l'étranger, l'Inde en accueille une proportion constante, de l'ordre de 9% depuis 2007, alors que la Chine est passée de 25,5% en 2007 à 32,8% en 2010 (rapport ICE 2010).

- **Opérations de délocalisation réalisées par sous-traitance ou par filialisation ?**

Selon l'enquête de l'ISTAT sur les entreprises de plus de 50 employés, environ 25% des transferts vers l'étranger se font vers des entreprises locales qui ne sont pas des filiales. On sait également que parmi les entreprises de plus de 50 employés ayant transféré de l'activité à l'étranger, 40% ont transféré entre autres des activités précédemment réalisés en Italie par des sous-traitants (enquête ISTAT 2001-2006).

- **Fonctions principalement délocalisées (ex : services client, production, R&D) ?**

Selon l'enquête de l'ISTAT, la délocalisation a concerné principalement des activités ou des fonctions de support réalisées auparavant, en Italie, à l'intérieur de l'entreprise (83,9% des entreprises qui ont délocalisé). Plus précisément, ce phénomène a concerné au total 1 860 entreprises, soit 8,3% du total des moyennes et grandes entreprises.

À l'intérieur d'une entreprise, les fonctions le plus souvent transférées à l'étranger sont la production, mais aussi le marketing, les ventes et les services après-vente (y compris centre d'assistance et centres de contact), la distribution, la logistique et les services administratifs (y compris comptabilité et gestion).

Q8. Tendances : Assistes-t-on à une accélération du phénomène de délocalisation au cours des dernières années ? Quels sont les éléments habituellement évoqués dans les médias et/ou par les politiques ?

Au cours de la période 2002-2007, les délocalisations étaient en nette progression, avec une croissance moyenne du nombre de filiales italiennes à l'étranger de 3,6% par an, et même de 5,8% entre 2006 et 2007 ; la croissance de leur chiffre d'affaire était plus importante encore, autour de +8,5% par an. L'enquête réalisée par l'ICE en février 2010 montre un ralentissement du phénomène de délocalisation depuis 2007. Cette tendance s'est confirmée avec les chiffres pour l'année 2010, première année de recul global du phénomène (c'est-à-dire plus d'entreprises qui cessent de délocaliser que d'entreprises qui entreprennent des nouvelles délocalisations). Un recul partiel était déjà constaté en Roumanie et en Europe de l'Est depuis 2007.

La principale raison évoquée est la crise qui aurait contraint les entreprises, notamment celles de petite et moyenne taille, à arrêter leurs projets d'expansion à l'étranger et s'orienter plutôt vers une stratégie défensive, moins risquée et moins demandeuse en investissements, à l'intérieur des frontières nationales.

2. Diagnostic sur le phénomène des relocalisations :

Q9. Les autorités (éventuellement relayées par les médias) font-ils état d'un phénomène de relocalisation d'entreprises ? Vous répondrez en donnant des exemples emblématiques d'entreprises ayant relocalisé et en essayant de renseigner les éléments suivants : Ce phénomène est-il quantifié ? Type d'entreprises qui relocalisent (taille, secteur d'activité, nationalité) ? Raisons évoquées pour motiver un choix de relocalisation ?

Le rapport 2009-2010 de l'ICE pour les années 2008 à 2010 donne, pour le secteur industriel, les taux d'entreprises ayant nouvellement délocalisé, ou ne délocalisant plus, en fonction de leur catégorie de taille. La colonne « + » donne le pourcentage d'entreprise de la catégorie de taille en question qui choisissent nouvellement de délocaliser, la colonne « - », celles qui ne délocalisent plus, et « var » donne la différence.

	2008			2009			2010		
	+	-	var	+	-	var	+	-	var
Petites (<50)	0,94	0,71	0,24	0,78	0,9	-0,12	0,48	0,78	-0,3
Moyennes (50-250)	2,97	4,23	-1,25	3,75	3,58	0,16	1,18	3,04	-1,86
Grandes (>250)	7,41	4,23	3,17	8,24	4,4	3,85	5	6,67	-1,67
Total	1,69	1,57	0,12	1,73	1,58	0,15	0,83	1,47	-0,63

On voit que si le phénomène de relocalisation s'observe ces dernières années, en particulier pour les PME, le solde ne penche globalement en faveur de la relocalisation que pour l'année 2010.

Les branches territoriales de la Confindustria constatent sur le terrain l'existence du phénomène de relocalisation, vu que, tout comme elles ont fourni une assistance pour délocaliser, elles aident également dans les cas (encore limités, il est vrai) dans lesquels des entreprises ont manifesté l'intention de revenir en Italie. La Confindustria estime qu'il manque encore un instrument d'intervention spécifiquement dédié à l'observation de ce phénomène.

Outre les raisons déjà évoquées dans le commentaire introductif, les principaux obstacles à la délocalisation sont, selon l'enquête ISTAT 2001-2006, les obstacles légaux ou administratifs (60%), l'instabilité socio-économique du pays (53,9%), et l'incertitude sur les standards de production à l'étranger (53,1%).

3. Action et initiatives des Etats pour renforcer l'attractivité des territoires et favoriser la ré industrialisation:

Au cas où les pouvoirs publics et/ou les entités subfédérale (ou subnationale) considèrent la re localisation et ou la ré industrialisation comme des objectifs de politiques publiques à part entière, vous voudrez bien :

Q10. Indiquer si ces politiques d'aide sont :

Structurelles : Les initiatives prises par l'Etat et les régions en termes d'aides financières à l'investissement (subventions -avances remboursables- taux d'intervention...) / Défisicalisation et allègement de charges/ compétitivité du coût du travail (baisse du coût de la main d'œuvre)/ Campagnes de communication sur l'image du « made in » / Prise de participation de l'Etat et des collectivités dans le capital des entreprises/ contrôle des investissements à l'étranger...

Bien que le thème de la réindustrialisation ne soit pas nouveau en Italie, il est toutefois considéré comme un sujet d'actualité sensible puisque les régions industrielles ont subi de plein fouet les effets de la crise économique, qui a notamment fragilisé de nombreuses entreprises.

Au niveau national, il existe des programmes de réindustrialisation gérés directement ou indirectement par Invitalia (Agence nationale pour l'attraction des investissements et le développement des entreprises). Trois ont retenu notre attention, vous les trouverez décrits en détail dans les encadrés ci-dessous.

1. La « Relance des zones industrielles »

La loi n° 181/1989, qui a été adoptée dans le cadre de la crise du secteur de la sidérurgie des années 1980, est considérée comme un instrument efficace pour promouvoir de nouvelles initiatives industrielles, revitaliser le système entrepreneurial local et créer des emplois stables. Le dispositif, institué auprès du ministère du Développement économique (MISE), repose sur des subventions aux entreprises.

Les fonds sont gérés par Invitalia, qui est chargée d'évaluer les projets et attribuer les subventions. Ces aides ne peuvent être octroyées qu'à des sociétés de capitaux (petites, moyennes et grandes entreprises) économiquement et financièrement saines, dans lesquelles l'agence italienne prend une participation minoritaire. Les subventions financières en soutien aux investissements comprennent, en fonction de la dimension et de la localisation de l'entreprise :

- *Une contribution à fonds perdu allant jusqu'à 40% des investissements autorisés ;*
- *Un prêt bonifié, d'une durée maximum de 10 ans, allant jusqu'à 30% des investissements autorisés.*

Les subventions de la loi n° 181/1989 consistent en une contribution à fonds perdu qui peut être attribuée :

- *Au centre Nord jusqu'à 25% des investissements autorisés ;*
- *Au Sud jusqu'à 40% des investissements autorisés.*

Les projets peuvent bénéficier d'un prêt bonifié pour un montant allant jusqu'à 30% des investissements autorisés ; la durée maximum est de 10 ans, y compris les 3 premières années d'amortissement.

Les projets doivent prévoir :

- *La création de nouvelles unités de production ;*
- *L'agrandissement, la modernisation, la délocalisation, la restructuration ou la réactivation d'établissements existants qui, dans tous les cas, produisent de nouveaux emplois.*

Les contributions à fonds perdu et les prêts aidés sont accordés à condition qu'Invitalia acquière une participation minoritaire temporaire dans le capital social de l'entreprise bénéficiaire, qui peut être rachetée dans un délai de 5 ans. Dans tous les cas, il est nécessaire que les associés de l'entreprise bénéficiaire apportent leur propre financement (capital social) au moins égal à 30 % de l'investissement.

Les aides sont octroyées progressivement en fonction de l'état d'avancement des travaux (document dit SAL). Chaque SAL doit représenter au moins 15 % du programme d'investissement total.

Les dépenses suivantes peuvent bénéficier des aides :

- *Conception et étude de faisabilité ;*
- *Fabrication, construction, infrastructures ;*
- *Nouveaux équipements et machines ;*
- *Logiciels informatiques liés à la production et aux besoins de gestion de l'entreprise ;*
- *Brevets relatifs aux nouvelles technologies et processus de production ;*
- *Meubles de bureaux.*

Sont exclues des aides les dépenses suivantes :

- *Etude et développement des produits ;*
- *Stocks ;*
- *Impôts, taxes, frais de notaire ;*
- *Constructions qui ont déjà bénéficié d'une aide ;*
- *Équipements et machines d'occasion ;*
- *Biens acquis en leasing ;*
- *Équipements non amortissables.*

En 2010, sept nouveaux projets d'investissements (quatre dans les Pouilles, deux en Campanie et un en Emilie Romagne) ont reçu un avis favorable d'Invitalia et du ministère du Développement économique. Les sept projets prévoient des investissements à hauteur de 75 M€, avec un engagement de ressources publiques de 37 M€ et une augmentation des emplois de 330 unités. Les activités concernent différents secteurs, par exemple :

- *la production de ciment fondu ;*
- *la fabrication d'embarcations de plaisance ou de panneaux solaires ;*
- *la production de rideaux occultants pour intérieur ;*
- *la mise en place de réseaux pour l'agriculture ou d'une plateforme automatisée pour le tri des déchets ;*
- *une nouvelle ligne d'impression en relief.*

2. Programme extraordinaire national pour la récupération économique et productive des sites industriels polluants

Les programmes de réindustrialisation structurelle concernent aussi la récupération économique et productive des sites industriels polluants. Le programme extraordinaire national a été créé afin d'adapter les infrastructures et les unités de production du pays aux nouveaux standards technologiques, environnementaux et de sécurité dans des zones considérées stratégiques pour la compétitivité du système industriel, tant au nord qu'au sud de l'Italie.

Outre l'assainissement des zones polluées, ces interventions touchent les réseaux infrastructurels (technologiques, pour les services industriels, pour l'épuration, ...), les zones portuaires, les plateformes de gestion des déchets industriels, la viabilité et la logistique et plus généralement

toutes les infrastructures utilisées dans les zones identifiées.

Le programme, approuvé définitivement par le CIPE66, fait partie des Projets stratégiques spéciaux de la programmation régionale unitaire 2007-2013 et est financé par le Fonds pour les zones sous-utilisées (FAS).

3. Fonds pour le sauvetage et la restructuration des entreprises en difficulté

Ce Fonds, qui s'adresse aux moyennes et grandes entreprises en difficulté, est devenu opérationnel suite à la publication au JO du 25 juin 2010 du décret du MISE, pris en application de la Délibération du CIPE n. 110 du 18 décembre 2008.

Les interventions concernent :

- *le sauvetage de l'entreprise, qui consiste en un soutien financier réversible permettant de maintenir l'activité de l'entreprise pendant le temps nécessaire à l'élaboration d'un plan de restructuration ou de liquidation ;*
- *la restructuration de l'entreprise, basée sur un plan industriel et financier visant à rétablir la rentabilité à long terme.*

Cette aide intervient sous la forme de garantie d'Etat sur les financements bancaires contractés par l'entreprise.

A noter qu'Invitalia est de plus en plus souvent sollicitée par le MISE dans le cadre des programmes de réindustrialisation de sociétés en difficulté, notamment au travers de l'activité de scouting, c'est-à-dire la recherche d'investisseurs qualifiés capables de participer au projet de requalification et/ou de relever l'entreprise.

Sectorielles : Observe-t-on des programmes d'aide à la ré industrialisation (notamment dans l'industrie nucléaire, l'industrie environnementale, l'aéronautique et spatiale, les nano et bio technologies, l'automobile, l'agroalimentaire).

Il existe des programmes spécifiques de support à la réindustrialisation, en particulier dans les secteurs automobiles et environnementaux, qui impliquent également Invitalia.

- **Le secteur automobile : le cas de Fiat Termini Imerese.**

Dans le cadre du programme de requalification de la zone de Termini Imerese, le MISE a demandé à Invitalia d'évaluer les propositions d'investissements pour Termini Imerese. Elle a

⁶⁶ Comité interministériel pour la programmation économique

notamment été chargée de suivre l'analyse et d'effectuer les approfondissements techniques nécessaires des différentes hypothèses d'investissement sur le site industriel sicilien. Invitalia a initié la phase d'instruction des projets admissibles. Ces projets concernent les secteurs suivants : automobile, énergie photovoltaïque, cinématographie.

- **Le secteur environnemental : le décret ministériel du 6 août 2010.**

Invitalia, sur mandat du MISE, gère les dispositifs de soutien destinés à renforcer le tissu productif italien. Dans ce cadre, Invitalia a lancé un appel d'offres, dans le cadre du POI 2007-2013 « Energies renouvelables et économie d'énergie », d'un montant de 300 M€ pour la réalisation d'unités productives fonctionnelles au développement des sources d'énergie renouvelables et à l'économie d'énergie dans le secteur de la construction, situées dans les territoires de l'objectif « Converganza » (Campanie, Calabre, Pouilles, Sicile).

Les ressources se répartissent de la manière suivante :

- a) « interventions en faveur de l'entrepreneuriat lié à la recherche et à l'application de technologies innovantes dans le secteur des énergies renouvelables » qui disposent d'un fonds de 210 M€ ;
- b) « interventions en faveur de l'entrepreneuriat lié à l'économie d'énergie, et en particulier à la création d'entreprises et aux réseaux, qui disposent d'un fonds de 90 M€.

Au 31 mars 2010 (échéance de l'appel d'offres le 9 avril 2011), l'agence avait reçu 105 demandes pour une valeur d'investissements à réaliser d'environ 598 M€. 55 demandes ont été admises à la phase d'instruction, et les 50 autres suspendues dans l'attente de la vérification de la disponibilité des ressources.

- **Le secteur de la défense**

Dans le cadre du programme de récupération et de valorisation des arsenaux militaires italiens, Invitalia a souscrit en 2009 un protocole d'entente avec le ministère de la Défense. Il s'agit des arsenaux de La Spezia, de Taranto et d'Augusta et de la base militaire de Brindisi, qui font l'objet d'un projet de modernisation et de relance.

Q11 Organisation de ces aides : en fonction des informations disponibles (media, site Internet officiel), vous pourrez renseigner les éléments suivants :

- **Entités ou autorités en charge de la relocalisation/ré industrialisation, degré de proximité avec l'Etat. Typologie des aides aux investissements ?**

Le MISE et Invitalia sont les principales autorités responsables des programmes de réindustrialisation.

- **Quels sont les différents dispositifs d'aide, par qui (entité subnationale et/ou État), date de mise en place et contexte ?**

Cf. Q10.

- **L'État ou les collectivités font-ils publicité des aides à l'investissement ?**

Dans le cadre des activités de promotion des investissements étrangers, Invitalia, en collaboration avec quelques régions (avec lesquelles l'Agence a signé un accord de partenariat), organise des séminaires et des *roadshows* afin de promouvoir l'Italie en tant que destination d'investissements de qualité, mais aussi les opportunités d'investissements, notamment au travers de rencontres *one-to-one*. Dans ce contexte, Invitalia présente les aides et subventions qui font partie des programmes de réindustrialisation. Ces projets (y compris les entreprises en difficulté à la recherche de partenaires) font souvent l'objet d'activités de promotions/scouting (en utilisant le réseau national et international d'Invitalia).

- **Contreparties exigées par l'Etat ou les régions en échange de l'octroi d'une aide à l'investissement?**

L'impact sur l'emploi généré par l'investissement est le premier critère d'évaluation. L'entreprise doit s'engager à maintenir les postes de travail pour au moins cinq ans (condition *sine qua non* pour bénéficier de l'aide).

- **Type d'entreprises pouvant prétendre à une aide (taille, secteur d'activité, lieu d'implantation)?**

Cf. Q10.

Toutes les entreprises, indépendamment de leur taille, peuvent bénéficier des programmes d'aides.

Combien d'entreprises ont-elles été aidées pour réaliser leur programme d'investissement ?
Montants financiers en jeu?

Pas d'informations pour cette question.

Q12 Conformité des aides mises en œuvre avec les engagements internationaux des États et les règles de l'OMC ? Par exemple, des programmes militaires vous paraissent-ils bénéficier à des sociétés à cheval entre le domaine civil et le domaine militaire (ex. industrie aéronautique, informatique)?

Pas d'informations pour cette question.

Commentaires complémentaires éventuels :

Les commentaires devront traiter en particulier de l'existence éventuelle (et succès politique?) du thème de la « réciprocité » en matière d'accès au marché, d'aides financières. Comment ce thème s'articule-t-il le cas échéant avec la problématique de la désindustrialisation ? D'autres thèmes liés à votre pays de résidence pourront-êtré traités.

Pas de commentaires autres que celui fait en introduction.

Royaume-Uni

1. **Éléments de contexte général** : Dans quels termes le débat sur la délocalisation se présente-t-il ?

Q1. La délocalisation : un sujet sensible politiquement ? Fait-il débat dans votre pays de résidence ? De quelle manière est abordée la question de la délocalisation dans le débat public ? Approche globale de type avantage comparatif (compétitivité coût) v/s approche volontariste de type politique industrielle ? Existence d'un évènement mobilisateur de type « Etats Généraux de l'Industrie »⁶⁷ ?

Si la ré-industrialisation est un thème qui apparaît dans la politique industrielle du gouvernement britannique, les délocalisations ne constituent plus un sujet de préoccupation majeure au niveau politique. Objet de débat il y a plusieurs années, « l'*offshoring* » dans les pays à bas coûts salariaux a été généralement accepté par l'opinion, ainsi que par les principaux syndicats britanniques. Bien que certains épisodes récents demeurent critiqués par des organismes comme UNITE⁶⁸, ils sont peu relayés dans les médias.

Au Royaume-Uni prédomine une **vision pragmatique**, considérant l'internationalisation de la chaîne de production comme une simple conséquence de l'intensification des échanges mondiaux. L'approvisionnement (*sourcing*) stratégique est perçu comme une opportunité pour les entreprises de se concentrer sur les activités pour lesquelles elles ont un avantage comparatif au niveau mondial⁶⁹.

Par conséquent, **le gouvernement continue de se faire l'avocat du renforcement du libre-échange**, plaidant **au sein de l'Union européenne et de l'OMC** en faveur de l'aboutissement rapide des accords de libre-échange et du cycle de Doha. Cette position est confirmée par la stratégie du gouvernement en faveur du commerce, publiée dans un Livre blanc en février dernier⁷⁰.

⁶⁷ www.industrie.gouv.fr/etats_generaux/index_dp.html

⁶⁸ Principale association de syndicats britanniques

⁶⁹ Rapport BERR 2008, « *Manufacturing, New Challenges, New Opportunities* » 2.3 p.15

⁷⁰ Le Livre blanc sur le commerce de février 2011 établit la stratégie du Royaume-Uni en matière de promotion du libre-échange. Les priorités mises en avant sont notamment la promotion des accords de libre-échange entre l'UE et le Japon (2.25 – 2.31), l'UE et l'Inde (2.44 – 2.47) et l'UE et le Brésil dans le cadre des accords UE-MERCOSUD (2.48-2.51).

A l'« **activisme industriel** » de Peter Mendelson⁷¹, le gouvernement de David Cameron préfère ainsi **une approche plus libérale**, l'action du gouvernement devant se viser à créer un cadre favorable aux entreprises (fiscalité, simplification administrative), mais sans intervention ciblée sur des secteurs particuliers (cf. Q10 et Q11), risquant d'introduire des distorsions. Cependant, l'amélioration de la compétitivité du pays passe également par un **investissement accru dans l'innovation**⁷². Le gouvernement entend particulièrement défendre ce raisonnement dans les industries à forte valeur ajoutée, telles que l'aéronautique et les sciences de la vie.

Quant à l'opinion, elle apparaît désormais relativement insensible à la question des délocalisations d'entreprises. En effet, l'absence de sondages sur le sujet depuis 2006 est révélatrice de la quasi-disparition de ce thème du débat public.

S'il demeure des appréhensions relatives à la mondialisation, elles se cristallisent pour la plupart autour des **délocalisations de services**, dont l'Inde est l'un des principaux bénéficiaires, notamment pour l'informatique⁷³. Cette tendance semble cependant avoir été acceptée par les professionnels du secteur, qui préfèrent se concentrer sur de nouvelles activités concurrentielles, plutôt que d'encourager à la relocalisation.

Il n'existe pas au Royaume-Uni d'équivalent des Etats généraux de l'industrie. Néanmoins, dirigeants d'entreprises et collectivités territoriales seront mobilisés à l'échelle locale dans le cadre des différents **Partenariats locaux d'entreprises (LEP) afin de réfléchir à la création d'un environnement économique favorable.** Ces consultations auront cependant des portées diverses en fonction du dynamisme de chaque région.

Q2 La Chine et l'Inde sont-elles perçues comme un danger pour la pérennité de l'industrie? Ces pays sont-ils considérés comme une menace y compris en matière de droits de propriété industrielle? Face à cela, existe-il des approches en termes de guerre et d'intelligence économiques ? Cette question s'enrichit de la Q7 ci-dessous.

Le gouvernement appréhende la Chine et l'Inde comme des sources d'opportunités commerciales plutôt que comme des dangers pour l'économie britannique. En effet, le Livre blanc sur le commerce de février 2011 avance des objectifs ambitieux pour le commerce bilatéral avec ces deux

⁷¹ Secrétaire d'Etat à l'entreprise sous le gouvernement de Gordon Brown

⁷² Department for Business, Innovation and Skills, « *Manufacturing in the UK: an economic analysis of the sector* », Décembre 2010

⁷³ The British Computer Society Working Party, « *Offshoring : A Challenge or Opportunity for British IT Professionals?* », November 2004

partenaires⁷⁴ qui **ne représentent à présent que 5% des exportations du Royaume-Uni**⁷⁵. La récente visite du secrétaire d'Etat au commerce et à l'investissement Lord Green en Inde puis en Chine, en mars 2011, est le reflet de cette volonté.

Le développement économique de l'Inde pourrait en effet bénéficier à certains secteurs clés de l'industrie britannique. A titre d'exemple, **l'Inde devrait investir 1 000 Mds\$ en infrastructures au cours des cinq prochaines années**⁷⁶. Ce nouveau marché représente un potentiel d'envergure pour les exportateurs britanniques, dont les rapports commerciaux avec l'Inde sont facilités pour des raisons historiques et linguistiques.

Par ailleurs, la **visite du Premier ministre David Cameron en Chine en novembre 2010** témoigne de sa volonté d'encourager les relations commerciales entre les deux pays. A cette occasion a été conclu **un accord visant à doubler le volume du commerce bilatéral avec la Chine, pour atteindre 100 Mds\$ d'ici 2015**. Le secrétaire d'Etat au commerce et à l'investissement Lord Green entend également encourager l'export vers ce marché prometteur pour la croissance britannique (« *Our key partner for growth* »), notamment pour les PME, actuellement sous-représentées en Chine.

En matière de droits de propriété industrielle, l'agence UKTI⁷⁷ et l'office IPO⁷⁸ reconnaissent qu'il existe un risque accru de non respect de ces droits en Chine et en Inde⁷⁹. Toutefois, ces organismes estiment que la **Chine est sur la bonne voie pour rétablir une situation juridique stable**. Ils encouragent en outre les entreprises à continuer à y investir, malgré cet obstacle.

Les perspectives pour la protection de la propriété intellectuelle apparaissent en revanche moins favorables en Inde, en raison de l'architecture du système administratif et du nombre de petites entreprises prospérant de la copie industrielle. Le Royaume-Uni s'est engagé à remédier activement à ce problème grâce à une série d'initiatives de soutien nées de la **déclaration bilatérale d'intention émise par les deux pays en 2006**. En outre, les similarités entre les systèmes juridiques britannique et indien demeurent un avantage pour les industriels du Royaume-Uni voulant s'implanter sur place.

S'agissant de la guerre économique, l'essentiel du débat porte sur l'approche française sur le sujet et peu de signes d'inquiétude ont été relevés au Royaume-Uni. La position britannique a par ailleurs

⁷⁴ L'objectif annoncé dans le Livre blanc sur le commerce (2.46) est de doubler le montant du commerce bilatéral avec l'Inde d'ici 2015, grâce à la promotion des accords de libre-échange UE-Inde.

⁷⁵ Office of National Statistics, *Pink book 2010*

⁷⁶ Dont 57 Mds\$ dans le ferroviaire (1,95 Mds\$ pour le projet de métro à Chennai et 1,5 Mds\$ pour le métro de Hyderabad).

⁷⁷ *UK Trade and Investments*, réunissant les compétences d'Ubifrance et de l'AFII.

⁷⁸ L'IPO est l'office de propriété intellectuelle britannique (*Intellectual Property Office*) ; *UK Trade and Investments*, en charge de la promotion des exportations des entreprises britanniques et des investissements étrangers au Royaume-Uni, est l'équivalent d'Ubifrance et de l'agence Invest in France réunis

⁷⁹ UKTI – IPO, "*Intellectual Property Rights Primer for China*", "*Intellectual Property Rights Primer for India*", 2008

été assez claire lors de la récente affaire d'espionnage industriel de Renault, le *Financial Times* estimant alors que la réaction des dirigeants relevait « de la paranoïa et de l'irresponsabilité »⁸⁰.

Q3. Raisons évoquées par le patronat et relayées dans les médias quand aux raisons apportées par les entreprises pour justifier les délocalisations. Quel est le discours du gouvernement ou des politiques face à cette (re)présentation ?

Le premier motif de délocalisation mis en avant par l'association britannique des industries manufacturières (EEF) est **la réduction des coûts, tout particulièrement des coûts du travail**⁸¹. En effet, d'après les sondages menés par l'EEF, les trois quarts des industriels qui ont délocalisé une partie de leur production l'auraient fait notamment en raison des coûts salariaux moindres dans les pays émergents. L'accès aux nouveaux marchés était au contraire cité par moins de 50% des industriels comme cause de délocalisation.

Le rapport 2010 de la principale organisation patronale britannique⁸², la CBI (*Confederation of British Industry*), avance que **les délocalisations ont permis aux industriels du Royaume-Uni de renforcer leur avantage comparatif** grâce à la rationalisation des coûts de leur chaîne de production. Cependant, la CBI mentionne également une récente tendance à la relocalisation, qui a fait suite à l'augmentation des coûts du transport et à la nécessité de réduire les émissions de carbone dans le secteur industriel. Celle-ci semble toutefois devoir rester marginale à ce stade.

Q4. Des études officielles ou des rapports de recherches indépendants ou recherches sont-ils disponibles sur le phénomène de délocalisation/relocalisation dans votre pays ? (références de ces études)

- G. Heckley, *Office for National Statistics*, "Offshoring and the labour market : the IT and call centre occupations considered", Septembre 2005
- MORI pour CBI/Alda, "Off-shoring Survey 2004", Novembre 2004. Cette enquête a été effectuée sur la base de près de la moitié des entreprises du secteur manufacturier, d'un tiers des entreprises du secteur financier et des autres services.
- IPPR, "Offshoring practices in the UK— Where are the limits?"
- Evalueserve, "Global Sourcing Imperative in the UK Economy: 1993-2010", Février 2004

⁸⁰ Peggy Hollinger et John Reed, *Financial Times*, "Renault chief under government fire", 4 mars 2011

⁸¹ EEF, "Where now for manufacturing".

⁸² CBI, "Manufacturing in the UK", 2010

- Rapport de l'ancien ministre de l'économie (*Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform, BERR*), 2008, "Manufacturing, New Challenges, New Opportunities"
- BERR Economics Paper No.2: 'Five Dynamics of Change in Global Manufacturing' identified the importance of the Government providing expert advice and guidance on matters that the private sector alone will not or cannot provide.
- CBI, 2010, *Manufacturing in the UK*, <http://www.cbi.org.uk/pdf/cbi-manufacturing-in-the-uk-oct2010.pdf>
- Ministère de l'économie (*Department for Business, Innovation and Skills, BIS*) "Manufacturing in the UK: an economic analysis of the sector", Décembre 2010

2. Diagnostic sur le phénomène des délocalisations :

En fonction des informations disponibles (rapport officiel, étude citée dans la presse) vous pourrez renseigner les éléments suivants :

Par souci de clarté, les réponses aux questions 5, 6 et 7 ont été regroupées:

Q5. Quantification des délocalisations depuis 20 ans. -nombre d'entités industrielles touchées/ - nombre d'entités dans le secteur des services à l'industrie ? Estimation des pertes d'emplois liées aux délocalisations depuis 20 ans ? Existe-t-il des estimations concernant l'impact des délocalisations dans la destruction d'emplois ? De manière plus générale, quelle est l'évolution de l'emploi dans le secteur industriel et des services à l'industrie depuis 20 ans ? »

Q6. Typologie des entreprises qui délocalisent (taille, secteur d'activité, entreprise multinationale non locale/ v/s entreprise multinationale du pays). Part de PME et d'ETI (entreprise de *taille intermédiaire*)⁸³ parmi les entreprises qui délocalisent ?

Q7. Principaux pays cibles bénéficiaires des opérations de délocalisation. Importance de la Chine et de l'Inde dans les délocalisations ? Opérations de délocalisation réalisées par sous-traitance ou par filialisation ? Fonctions principalement délocalisées (ex : services client, production, R&D) ?

⁸³ Dans la typologie INSEE, l'ETI est une entreprise comptant entre 250 et 4999 salariés, et un chiffre d'affaires n'excédant pas 1,5 milliard.

Il n'existe pas de données officielles sur le nombre de délocalisations réalisées ni sur le nombre d'emplois détruits à la suite des délocalisations. L'approche des études existantes, réalisées par des agences de conseil, reste essentiellement prospective, qualitative et axée sur les services. L'impact direct des délocalisations sur l'emploi, les salaires, la productivité et les prix n'a pas non plus fait l'objet de recherches statistiques.

Au niveau européen, les données du *European Monitoring Centre on Change* font état d'une **tendance plus importante à la délocalisation au Royaume-Uni qu'en France** au cours de la dernière décennie. Les cas recensés proviennent cependant d'un échantillon restreint constitué de grandes entreprises ayant fait l'objet de restructurations dans tous les secteurs. Selon ces données, au Royaume-Uni, 5,03% des destructions d'emplois depuis 2001 sont liées aux délocalisations (sur 1 925 cas), à comparer au chiffre de 3,59% pour la France sur la même période (1 261 cas)⁸⁴. Il demeure cependant évident que le faible nombre de cas utilisés ne permet pas de généraliser ce résultat.

Q8. Tendence : Assiste-t-on à une accélération du phénomène de délocalisation au cours des dernières années ? Quels sont les éléments habituellement évoqués dans les médias et/ou par les politiques ?

Le manque de données officielles sur le sujet ne permet pas de déceler clairement les tendances quant au rythme des délocalisations au Royaume-Uni. Toutefois les informations fournies par l'*European Monitoring Centre on Change* tendent à montrer que le rythme des délocalisations était **maximal au milieu des années 2000, mais a ralenti au cours des cinq dernières années.**

	2001 – 2003	2004 – 2006	2007 – 2009	2010 – 2012
Total des réductions d'emplois	128 680	419 775	308 337	114 139
Réductions d'emplois dues aux délocalisations	5 328	27 451	14 391	1 781
Pourcentage des réductions d'emplois liées aux délocalisations	4,14%	6,54%	4,67%	1,56%
Nombre de cas de restructuration	121	769	777	269

Source : European Monitoring Centre of Change

⁸⁴ <http://eurofound.europa.eu/emcc/erm/index.htm>

3. Diagnostic sur le phénomène des relocalisations :

Q9. Les autorités (éventuellement relayées par les media) font-ils état d'un phénomène de relocalisation d'entreprises ? Vous répondrez en donnant des exemples emblématiques d'entreprises ayant relocalisé et en essayant de renseigner les éléments suivants : Ce phénomène est-il quantifié ? Type d'entreprises qui relocalisent (taille, secteur d'activité, nationalité) ? Raisons évoquées pour motiver un choix de relocalisation ?

Le phénomène de relocalisation d'entreprises ne fait pas l'objet de communications de la part des autorités britanniques. Si quelques industriels ont indiqué envisager la réouverture de sites de production au Royaume-Uni, ces cas demeurent marginaux. Sans être représentatif, le cas du groupe de textile Arcadia peut être cité. Son propriétaire a récemment annoncé le lancement d'une étude de l'impact économique d'une relocalisation sur son système de production, notamment en matière de coûts de transport et de délais de livraison.

4. Action et initiatives des Etats pour renforcer l'attractivité des territoires et favoriser la ré industrialisation:

Au cas où les pouvoirs publics et/ou les entités subfédérale (ou subnationale) considèrent la re localisation et ou la ré industrialisation comme des objectifs de politiques publiques à part entière, vous voudrez bien :

Par souci de clarté, les réponses aux questions 10 et 11 ont été regroupées:

Q10. Indiquer si ces politiques d'aide sont :

Structurelles : Les initiatives prises par l'Etat et les régions en termes d'aides financières à l'investissement (subventions -avances remboursables- taux d'intervention...) / Défisicalisation et allègement de charges/ compétitivité du coût du travail (baisse du coût de la main d'œuvre)/ Campagnes de communication sur l'image du « made in » / Prise de participation de l'Etat et des collectivités dans le capital des entreprises/ contrôle des investissements à l'étranger...

Sectorielles : Observe-t-on des programmes d'aide à la ré-industrialisation (notamment dans l'industrie nucléaire, l'industrie environnementale, l'aéronautique et spatiale, les nano et bio technologies, l'automobile, l'agroalimentaire).

Q11 Organisation de ces aides : en fonction des informations disponibles (media, site Internet officiel), vous pourrez renseigner les éléments suivants :

Entités ou autorités en charge de la relocalisation/ré industrialisation, degré de proximité avec l'Etat. Typologie des aides aux investissements ? Quels sont les différents dispositifs d'aide, par qui (entité subnationale et/ou Etat), date de mise en place et contexte ?

L'Etat ou les collectivités font-ils publicité des aides à l'investissement ?

Contreparties exigées par l'Etat ou les régions en échange de l'octroi d'une aide à l'investissement?

Type d'entreprises pouvant prétendre à une aide (taille, secteur d'activité, lieu d'implantation)?

**Combien d'entreprises ont-elles été aidées pour réaliser leur programme d'investissement ?
Montants financiers en jeu?**

A défaut de politique industrielle active, le gouvernement souhaite mettre en place un cadre législatif et fiscal favorable au développement des entreprises. Il s'inscrit dans la tradition britannique de confiance dans le fonctionnement du marché. Cependant, le gouvernement a donné une nouvelle impulsion à sa politique économique en annonçant sa volonté de faire du Royaume-Uni le pays le plus attractif du G20 pour les affaires. En outre, les initiatives sectorielles, notamment en faveur des technologies vertes et des industries à forte valeur ajoutée, consistent essentiellement en une série d'incitations fiscales et en un recentrage des ressources de recherche et développement sur ces secteurs.

Politiques structurelles

Afin de garantir un environnement fiscal compétitif pour les entreprises, le taux de l'impôt sur les sociétés, baissé à 26% dès cette année, sera ramené en 2014/15 à 23% (le plus bas du G7) contre 24% initialement prévu, grâce à une baisse de deux points (et non un point) en 2011/12, puis de 1 point par an (coût de 1 Md£ d'ici 2014/15). Par ailleurs, grâce à l'extension de l'exemption de taxe professionnelle pour les PME sur un an à compter d'octobre 2011, 330 000 PME ne paieront pas de taxe professionnelle cette année. Enfin, les 21 futures zones d'entreprises (*Enterprise Zones*) devraient offrir de nombreuses incitations aux sociétés qui y seront implantées, notamment en matière fiscale, puisqu'elles bénéficieront d'allègements de taxe professionnelle. **Au Royaume-Uni l'ouverture aux investissements directs étrangers** fait l'objet d'un consensus. Le syndicat patronal CBI s'est d'ailleurs ému de la récente dégradation de la place du pays en tant que destination des IDE (passage du 2^e au 4^e rang).

Le gouvernement entend mettre l'accent sur la recherche et le développement de technologies de pointe, comme en témoigne la création de sept Centres technologiques d'innovation (*Technology and Innovation Centres, TIC*), sur le modèle des *Fraunhofer Institute* allemands. Dotés de 200 M£ sur 4 ans, ces TIC ont vocation à créer des liens entre les centres de recherches hautement technologiques existants, les entreprises et les universités. Ils permettront notamment aux PME de développer de nouveaux projets grâce à l'accès à des équipements de pointe et constitueront un relais pour la commercialisation des produits technologiques développés au sein des universités. Par ailleurs, le soutien à la recherche a été renouvelé, notamment grâce au **renforcement du crédit impôt recherche** (*R&D Tax Credit*), dont le taux d'abattement fiscal passe de 175% à 200% en 2011 puis 225% en 2012.

Enfin, **pour compenser la suppression des agences régionales de développement (RDA)** et en cohérence avec l'encouragement du rôle du secteur privé, le gouvernement a créé **un fonds de croissance** (*Business Growth Fund*) doté de 2,5 Mds£ apportés par les banques, qui devrait bénéficier aux PME innovantes. Par ailleurs, la création **d'un fonds régional de croissance** (*Regional Growth Fund*), doté de 1,4 Md£, devrait également profiter aux entreprises dans les territoires les plus défavorisés économiquement. A cet égard, les entreprises retenues lors de la première session d'appels d'offres (d'un montant de 450 M£) provenaient majoritairement des secteurs de l'industrie lourde et manufacturière (automobile, produits chimiques, énergie). La deuxième session qui allouera les 950 M£ restants devrait dès lors se concentrer sur les secteurs technologiques de pointe.

Politiques sectorielles

La mise en place d'une nouvelle agence de régulation pour les recherches en matière de santé devrait bénéficier à **l'industrie des sciences de la vie**. L'objectif est en effet d'accélérer les procédures de demandes pour les tests cliniques, afin d'en diminuer les coûts. Cette initiative s'inscrit dans la logique de diminution des charges administratives pour les entreprises et vise à rendre plus accessible ce marché aux nouveaux entrants.

Une série de mesures destinées à **l'industrie manufacturière** a également été annoncée par le gouvernement dans son Plan pour la croissance (*Plan for growth*). Parmi celles-ci, des changements dans la taxation des plus-values sur les reventes d'entreprises vont être mis en place afin de stimuler l'investissement dans le secteur. En matière d'innovation, il est assez révélateur que le premier Centre technologique d'innovation (TIC) créé ait été dédié à l'industrie manufacturière à forte valeur ajoutée. La volonté du gouvernement d'intervenir pour préserver les activités de recherche et développement et de haute technologie sur son sol est par ailleurs appuyée par la création de neuf nouveaux conseils de recherche dans le secteur manufacturier (*Engineering and Physical Sciences Research Council*,

EPSRC), bénéficiant d'un financement public de 51 M£ et privé de 20 M£ (notamment de la part de GSK, Rolls-Royce et IBM). Enfin, la promotion de l'apprentissage vise également à redynamiser l'emploi dans ce secteur.

Le **secteur de la construction** devrait être favorisé par les changements dans le système de demandes de permis de construire, par les réformes sur les marchés publics en matière de construction et par de nouvelles mesures pour les maisons sobres en carbone à partir de 2016. Le plan national d'infrastructure a par ailleurs confirmé l'engagement du gouvernement pris dans le cadre de la *Spending Review* d'octobre 2010 **d'investir 40 Mds£ sur 4 ans dans les infrastructures** pour soutenir les projets routiers, le premier projet industriel de capture et séquestration du carbone (CSC), le nouveau réseau ferroviaire à grande vitesse, le projet *Crossrail* de métro de grande capacité traversant la capitale d'est en ouest, deux des principaux centres de recherche britanniques (domaine médical et de la recherche en ingénierie) et le nouveau fonds pour les investissements verts (*Green Investment Bank*). Le gouvernement estime en effet que le coût d'entretien et d'investissement dans ces infrastructures sera de **200 Mds£ pour les 5 prochaines années**. Enfin, le soutien aux primo-accédants à la propriété, d'un montant de 300 M£ en 2011/2012 devrait également stimuler le secteur.

A noter également que ces deux secteurs devraient bénéficier des initiatives en faveur des technologies vertes, notamment du *Green Deal* qui devrait commencer en 2012. Ce dispositif obligera les fournisseurs d'énergie à proposer à leurs clients des travaux d'isolation, financés par des prêts bancaires remboursés sur les économies réalisées sur la facture énergétique des ménages (qui est actuellement de 2 250 £ par an en moyenne). Le gouvernement estime qu'il permettra de créer 100 000 emplois. La filière éolienne bénéficie également d'importantes subventions attribuées à la fois par l'ancien gouvernement travailliste et par le gouvernement de coalition, malgré le contexte d'austérité budgétaire. Ainsi, le ministre de l'énergie et du changement climatique, Chris Huhne, a annoncé en juillet 2010 l'octroi de 10M£ de subventions à 8 projets de développement et démonstration de technologies éoliennes offshore. Le système des tarifs de rachat des énergies renouvelables fait cependant l'objet d'une révision, en lien avec la réforme en cours du marché de l'électricité.

Finalement, le **développement du réseau numérique** fait l'objet d'une stratégie visant à équiper le Royaume-Uni du réseau haut-débit le plus performant en Europe d'ici 2015. Le gouvernement a déjà annoncé y consacrer 530 M£ jusqu'en 2015 lors de la revue des dépenses publiques. 300 M£ supplémentaires devraient être alloués sur les deux exercices budgétaires suivants (2015/16 et 2016/17).

Q12 Conformité des aides mises en œuvre avec les engagements internationaux des États et les règles de l'OMC ? Par exemple, des programmes militaires vous paraissent-ils bénéficier à des sociétés à cheval entre le domaine civil et le domaine militaire (ex. industrie aéronautique, informatique)?

Cette question n'est pas pertinente pour le Royaume-Uni.

Commentaires complémentaires éventuels :

Les commentaires devront traiter en particulier de l'existence éventuelle (et succès politique?) du thème de la « réciprocité » en matière d'accès au marché, d'aides financières. Comment ce thème s'articule-t-il le cas échéant avec la problématique de la désindustrialisation ? D'autres thèmes liés à votre pays de résidence pourront-être traités.

Défenseur de l'ouverture des marchés, le Royaume-Uni redoute l'utilisation du concept de réciprocité, qu'il considère comme une justification de mesures protectionnistes. Cette position a été réaffirmée dans le cadre du Livre blanc sur le commerce de février⁸⁵, dans lequel transparaissent les inquiétudes britanniques (« *We [...] remain concerned about 'reciprocity'* »⁸⁶).

⁸⁵ Livre blanc sur le commerce, février 2011, Ministère de l'économie (BIS), « *Bien que ce concept soit en apparence raisonnable, il peut en réalité ouvrir la porte au protectionnisme. Il est certainement vrai que, si les pays tiers deviennent plus ouverts, nous devrions également ouvrir nos marchés, mais le gouvernement ne pense pas que l'UE devrait fermer ses marchés si ceux des autres ne sont pas ouverts. Ceci pourrait affaiblir la compétitivité, augmenter les coûts et (en matière de marchés publics) réduire la valeur de l'argent du contribuable européen.* »

⁸⁶ Livre blanc sur le commerce, paragraphes 3.61-64, Section: l'UE en tant qu'acteur global pour le commerce et de l'investissement.

Suède

La délocalisation des entreprises suédoises s'inscrit dans un contexte plus vaste de globalisation au sens large, à laquelle les Suédois sont largement favorables. Le pays est ainsi particulièrement dépendant de la libéralisation du commerce mondial en raison de la structure de ses grandes entreprises et du fait qu'il est largement tributaire de son commerce extérieur (les exportations de biens et services représentent près de 50% du PIB). Le gouvernement suédois revendique par ailleurs fortement son attitude pro-libérale, arguant que la santé économique future du pays et son système social très développé dépendent largement de la capacité des entreprises à rester compétitives sur les marchés mondiaux.

Le phénomène de délocalisation, relativement ancien en Suède, ne peut être isolé de la simple « désindustrialisation », vers plus de services dans la valeur ajoutée. La première délocalisation notable d'une entreprise suédoise remonte à 1902 lorsque Skanska, entreprise de BTP créée en 1887, établit ses premières unités de production à St Pétersbourg. Ce phénomène a évolué pour prendre de l'ampleur dans le courant des années 1980. Puis, après une parenthèse durant la crise économique du début des années 1990, la Suède a vu le nombre d'employés de ses entreprises établies à l'étranger augmenter régulièrement (cf. annexe 1). Actuellement, les grandes multinationales suédoises ne cessent de créer des nouveaux emplois à l'étranger (+193 000 emplois en dix ans), au détriment de la Suède (-64 000 emplois au cours de la même période). Ainsi, la part des effectifs en Suède des 25 plus importantes multinationales est passée de 25% en 1999 à 20% en 2004, puis à 16% en 2009. Parmi les entreprises suédoises qui se développent surtout à l'étranger figurent notamment Securitas (+110 000 employés à l'étranger depuis 1999), H&M (+36 000 employés) et Volvo Poids lourds (+35 000 employés) qui ont largement contribué à faire de la Suède l'un des principaux pays créateurs nets d'emplois en France ces dernières années.

La tendance actuelle va même plus loin que la délocalisation des activités de production dans les secteurs industriels et touche de plus en plus les activités de services et de recherche dans les régions à bas salaires, avec une accélération depuis 2005. Parmi les exemples révélateurs on peut citer Volvo, Astra Zeneca, SAS, Ericsson et TeliaSonera qui ont délocalisé des services informatiques, des activités de recherche et des unités administratives en Asie (notamment à Bangalore en Inde) ou en Europe de l'Est.

1. **Éléments de contexte général :** Dans quels termes le débat sur la délocalisation se présente-il ?

Q1. La délocalisation : un sujet sensible politiquement ?

En Suède, les délocalisations sont une réalité et font l'objet d'un débat, mais celui-ci reste moins virulent que dans d'autres pays de l'UE. De fait, il existe en Suède un débat national sur la problématique globale de l'emploi et de l'environnement des entreprises, dont les délocalisations font partie. Cependant, il n'y a pas de débat focalisé uniquement sur les délocalisations. Par ailleurs, la notion de « patriotisme économique » n'est en apparence pas un sujet de préoccupation même si plusieurs syndicats revendiquent un comportement plus défensif et parfois protectionniste, notamment au sujet de la fermeture d'usines en Suède.

Ainsi, du fait de l'étroitesse du marché suédois (9,4 millions d'habitants), l'expansion des grandes entreprises suédoises passe nécessairement par un développement d'unités à l'étranger afin de conquérir de nouveaux consommateurs. La Suède compte effectivement la troisième plus forte concentration de multinationales dans le monde, derrière la Suisse et Hong Kong. Par conséquent, de grands groupes suédois tels qu'Ericsson et Electrolux réalisent moins de 10% de leurs chiffres d'affaires en Suède. Une des grandes caractéristiques de la Suède est donc la délocalisation d'unités de ces entreprises ou leur rachat par des groupes étrangers investissant en Suède. Si la Suède est dépendante de quelques grandes entreprises, à l'image de la Suisse qui connaît aussi une très forte concentration, le gouvernement suédois n'intervient que très rarement pour aider ou sauver une entreprise, s'en remettant de préférence aux règles du marché.

Par ailleurs, les syndicats suédois, qui sont très puissants (75% des salariés suédois sont membres d'un syndicat) et qui ont toujours soutenu la conquête de nouveaux marchés, se montrent de plus en plus hostiles aux décisions de délocalisations, ceci en dépit du consensus social caractéristique de la Suède. Les manifestations sont très rares, mais le débat sur la nécessité de mettre en place des mesures plus restrictives se poursuit, d'autant qu'actuellement il semble plus facile et moins coûteux de fermer une usine en Suède par rapport à l'Allemagne et la France par exemple. Ceci s'explique d'une part parce que les entreprises ne sont pas contraintes de présenter des plans sociaux, et d'autre part parce que les indemnités de départs sont le plus souvent inférieures à celles pratiquées dans un bon nombre de pays européens, ceci en dépit du taux de syndicalisation élevé. Or, seuls quelques dirigeants de syndicat réclament un durcissement du ton et un comportement plus « européen » afin de limiter au strict minimum les fermetures d'usine dans ce pays.

Toutefois, si les porte-paroles des syndicats de l'industrie, métallurgique notamment, s'inquiètent de la désindustrialisation, ils refusent à ce stade de considérer cette évolution comme une menace. Les 25 plus importantes multinationales du pays ont perdu 64 000 emplois en Suède en dix ans (de 1999 à 2009) tandis que les effectifs à l'étranger progressaient de 20%, soit l'équivalent de 193 000 emplois nouveaux. Mais l'exode de certains emplois industriels n'est pas à l'origine d'une envolée du chômage, puisqu'il est compensé par une vague importante d'investissements étrangers en Suède depuis une dizaine d'années et par le dynamisme des services. Enfin, la productivité suédoise, l'une des plus élevées au monde, reste dans ce contexte l'un des principaux atouts et un frein au mouvement de délocalisation enregistré au cours des dernières années (perte de moins de 12 600 emplois en Suède depuis 2004).

Si le sentiment général ambiant était encore marqué par l'incertitude au début des années 2000 et a donné lieu en 2004 à un rapport⁸⁷ réalisé par l'ITPS (*Swedish Institute For growth Policy Studies*) pour le compte du gouvernement, visant à décrire l'impact des délocalisations, aucune mesure ne semble avoir été prise en conséquence par la suite. De plus, la rareté voire l'absence de rapports ou d'études approfondies sur la thématique des délocalisations ces dernières années témoignent de la faiblesse du débat sur la scène politique, où les délocalisations sont très peu perçues comme une menace.

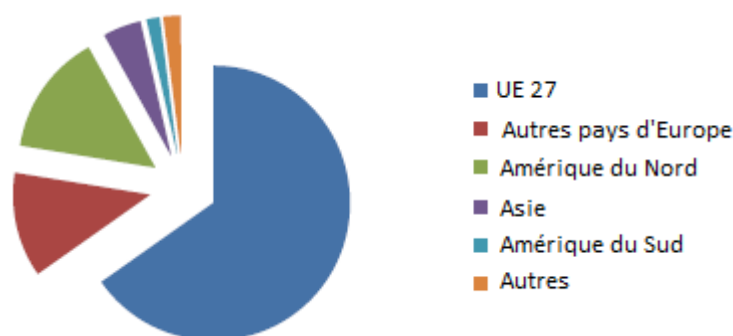
Un bémol toutefois, si la délocalisation au sens large est très peu contestée en Suède, la délocalisation de R&D et des centres de décision stratégiques font quant à elles l'objet d'un débat en Suède. Il s'agit en effet pour la Suède de la perte de l'un de ses atouts majeurs d'attraction des investisseurs étrangers, tandis que la fuite des emplois vers les pays d'Asie est une tendance qui se confirme : à titre d'exemple, plusieurs entreprises du secteur des TIC (Telelogic par exemple) viennent d'ouvrir des laboratoires de développement de logiciels à Bangalore en Inde et Ericsson vient de confirmer l'installation d'une unité de R&D dans le parc des Sciences Skolkova en Russie.

⁸⁷ Cf. question 4 pour connaître les références du rapport

Q2 La Chine et l'Inde sont-elles perçues comme un danger pour la pérennité de l'industrie?

Les délocalisations des groupes suédois vers la Chine et l'Inde ont particulièrement augmenté ces dernières années. De même, l'investissement direct des entreprises suédoises dans le domaine de la R&D a substantiellement augmenté dans ces pays (ainsi qu'en Europe centrale et orientale et en Afrique du Sud). Néanmoins, les dépenses en R&D des grandes entreprises suédoises dans les pays à faibles revenus restent faibles, comparativement. En 2007, ces dépenses représentaient 1,7% des dépenses totales en R&D en Chine et 0,2% en Inde (cf. annexe 2).

Répartition géographique des IDE suédois à l'étranger en 2009
(part de l'actif total)



Source : SCB, 2009

De manière générale, les Suédois n'opposent aucune ou très peu de résistance au phénomène de délocalisation des entreprises mais y voient au contraire une occasion supplémentaire de faire des affaires. Alors qu'Anne-Christine Strandell⁸⁸ considérait que l'industrie manufacturière doit une grande part de sa croissance à la Chine et l'Inde, Lars Leijonborg, ancien ministre de l'enseignement et créateur du Conseil de la Mondialisation (Globalisation Council), percevait quant à lui le mouvement de délocalisation vers la Chine et l'Inde comme une « *vague importante d'expansion du commerce des temps modernes* ».

⁸⁸ Anne-Christine Strandell, qui fut experte à l'ITPS (*Swedish Institute For Growth Policy Studies*) est l'auteur du rapport *Defining and Measuring relocation and outsourcing of Production*, 2006.

Perception de la Chine :

Si les Suédois constatent une réelle augmentation de la concurrence avec la Chine ces dernières années, ils ne se montrent pas inquiets de la croissance industrielle chinoise sur le long terme, y voyant davantage une opportunité de faire des affaires avec ce marché plutôt qu'une menace pour les entreprises nationales.

Selon une enquête réalisée en 2010 auprès de 1600 entreprises suédoises par le quotidien financier *Dagens Industri* (DI), 32% des entreprises interrogées considèrent effectivement que la concurrence avec la Chine a augmenté ces deux dernières années, dont 7% pensent qu'il s'agit d'une forte augmentation. Par ailleurs, plus de 60% estiment que les entreprises chinoises sont en mesure de concurrencer les entreprises occidentales, ces dernières étant à l'inverse moins capables de concurrencer les producteurs chinois. Les entreprises interrogées s'entendent également sur le fait que la différence entre les entreprises des deux pays tient essentiellement aux faibles coûts chinois, et dans une moindre mesure aux subventions du gouvernement chinois. Ils admettent par ailleurs que la qualité, les délais de livraison et les services de la Chine s'améliorent globalement tous sur le plan international. Parallèlement, une grande majorité des entreprises interrogées déclarent ne pas avoir une connaissance suffisante de la Chine pour oser s'y développer, tandis que le motif de la taille insuffisante des entreprises suédoises est également fréquemment évoqué.

Mais les entreprises suédoises sont loin de toutes considérer l'expansion de la Chine comme une menace, et nombre d'entre elles y sont déjà implanté. Elles considèrent effectivement que l'expansion de la Chine devrait favoriser la croissance d'un marché plutôt que d'augmenter la concurrence, dans la mesure où la Chine représente un marché de plus en plus important et que les progrès économiques du pays créent de nouvelles occasions d'affaires pour les entreprises occidentales. Selon un reportage réalisé par le quotidien DI au sein du monde industriel chinois et d'entretiens réalisés avec les dirigeants des entreprises des deux pays, les entreprises suédoises sont d'ailleurs en bonne position pour faire face à la concurrence montante des entreprises chinoises en pleine croissance et qui travaillent avec des coûts salariaux inférieurs.

Ainsi, des fournisseurs suédois, comme SKF (roulement à bille), Autoliv (sécurité automobile)⁸⁹ et Finnveden Bulten (pièces de fixation pour les équipementiers et constructeurs automobiles) se sont depuis longtemps positionnés sur le marché chinois et sont devenus des leaders sur le marché dans leurs domaines respectifs. Ils sont désormais invités à implanter leurs usines en Chine. Par ailleurs, avant l'implantation d'une usine Volvo à Chengdu, le chef de la production Volvo en Chine Lars Danielsson, a indiqué qu'il souhaitait autant que possible démarrer la production en ayant recours à des sous-traitants suédois régulièrement afin de fournir des composants de qualité et ainsi ne pas

⁸⁹ Autoliv réalise 30% de parts de marché en Chine et continue de croître.

prendre de risques à l'approvisionnement en ayant recours à des fournisseurs chinois qui offrent certes des prix bas, mais une qualité incertaine.

Toutefois, l'analyste de DI indique que l'Etat chinois est déterminé à combler l'écart dans le domaine des technologies et les entreprises chinoises devraient, tôt ou tard, atteindre la même qualité et un niveau technique semblable à ceux des sociétés actuellement leader dans le monde. Ainsi, lorsque l'usine de Volvo à Chengdu sera opérationnelle depuis un certain temps, les sous-traitants réguliers du constructeur automobile seront exposés à une rude concurrence dès que les entreprises chinoises seront invitées à déterminer si elles peuvent offrir des coûts inférieurs, une meilleure qualité ou une plus grande fiabilité de livraison. Déjà aujourd'hui, beaucoup d'entreprises chinoises sont en bonne voie pour devenir compétitives. Par conséquent, il est important que les entreprises suédoises optimisent le temps qui les en sépare. Hans Linner, le PDG de Ljunghäll, a son plan de prêt. Dans quelques années, son usine aura des coûts de production aussi compétitifs que ceux des entreprises locales chinoises, ceci grâce à une combinaison des meilleures technologies de production et des bas salaires chinois.

Déjà, les grands équipementiers chinois ZTE et Huawei sont, en quelques années, parvenus à sortir de leur marché local pour concurrencer les grands acteurs européens et mondiaux sur leurs propres marchés, dont le géant suédois Ericsson, numéro un mondial des réseaux télécoms mobiles et qui avait motivé un avertissement sur résultats en septembre 2008 au motif notamment de la concurrence chinoise et principalement de son concurrent direct Huawei. En quelques années, ZTE est ainsi parvenu à atteindre les premières places mondiales des fabricants de téléphones et d'équipements télécoms, en mordant sur les plates bandes des géants occidentaux. En avril 2011, Ericsson vient de déposer trois plaintes en Europe contre ZTE, qu'il accuse depuis plusieurs années de violer plusieurs de ses brevets, après avoir tenté de parvenir à un accord de licence avec le groupe chinois.

Perception de l'Inde :

Comme pour la Chine, les délocalisations vers l'Inde ne sont pas perçues comme une menace pour les Suédois, qui y voient davantage une opportunité d'y faire des affaires. Les relations commerciales entre la Suède et l'Inde, relativement anciennes puisque le premier investissement d'une entreprise suédoise en Inde remonte aux années 1920, se sont intensifiées ces dernières années, avec une augmentation substantielle des contacts établis sur un large éventail de domaines au cours de la dernière décennie et ce, par effet de rattrapage suite au scandale Bofors⁹⁰. L'industrie représente la

⁹⁰ L'affaire Bofors est une importante affaire de corruption qui eût lieu en Inde en 1986. Le groupe suédois d'armement Bofors aurait alors versé pour plus de 40 millions de dollars en pots de vin à des fonctionnaires gouvernementaux et à des politiciens indiens, afin d'obtenir l'adjudication d'un important contrat d'équipement de l'armée indienne. Or, l'importance des sommes impliquées dans cette corruption était sans commune mesure avec ce que l'Inde avait connu jusqu'alors et entraîna la chute du gouvernement indien.

plus forte augmentation des échanges entre les deux pays, notamment dans les secteurs tels que l'informatique, l'automobile, l'industrie aérospatiale, les produits forestiers et les services financiers, pour lesquels les grandes entreprises suédoises ont su marquer un vif intérêt⁹¹. De manière générale, la collaboration suédo-indienne se concentre en particulier sur les biotechnologies, l'informatique et l'environnement. En 2009, une nouvelle stratégie de développement de la coopération entre la Suède et l'Inde a été établie pour la période 2009-2013, portant essentiellement sur l'environnement de l'industrie et du climat, ainsi que d'autres domaines tels que la santé. Les efforts combinés de l'industrie et du gouvernement indien ont favorisé l'industrie indienne. On compte aujourd'hui davantage d'externalisations vers l'Inde que vers les Philippines ou l'Irlande par exemple. L'Inde est prise au sérieux et considérée comme un territoire propice aux échanges commerciaux et aux délocalisations.

De manière générale, il n'existe pas en Suède de peur irrationnelle selon laquelle l'Inde pourrait représenter un danger pour l'industrie suédoise. Tandis que certains managers et dirigeants sont troublés par la différence culturelle entre les deux pays, la légère résistance de la part des médias et de l'opinion tend à disparaître rapidement et les différents acteurs vont plutôt dans le sens d'une incitation à la délocalisation. Selon un récent sondage, 95% des entreprises suédoises en Inde considèrent que l'environnement économique actuel est très favorable et 96% d'entre elles pensent qu'elles vont étendre leurs activités en Inde au cours des prochaines années. Par ailleurs, la coopération entre les universités suédoises et indiennes ainsi qu'avec les établissements de recherche est également en augmentation constante et les deux pays ont signé un accord de recherche en décembre 2005.

Le seul point qui pourrait faire ombrage aux délocalisations du point de vue de la Suède concerne l'augmentation des salaires indiens, laquelle va de pair avec la croissance économique et la hausse du pouvoir d'achat des classes moyennes. Cette hausse des salaires pourrait à l'avenir annihiler les avantages d'une délocalisation en Inde.

Q3. Raisons évoquées par le patronat et relayées dans les médias quant-aux raisons apportées par les entreprises pour justifier les délocalisations.

Rappelons dans un premier temps que si les délocalisations sont généralement réalisées dans le but de réduire les coûts et d'augmenter les parts de marché, elles ont toutefois des origines multiples en Suède, liées à la fois au marché et aux particularismes suédois. L'expansion des grandes entreprises suédoises passe souvent par un développement d'unités à l'étranger afin de conquérir de nouveaux

⁹¹ Ceci a par ailleurs conduit à la création d'un conseil, *Sweden-India Business Council* (SIBC) en 2003, puis la création d'une Chambre de Commerce Suédoise en Inde en 2007.

consommateurs. C'est ainsi que des groupes suédois tels qu'Ericsson et Electrolux réalisent moins de 10% de leur chiffre d'affaires en Suède. Par ailleurs, comme déjà évoqué plus haut, l'une des caractéristiques majeures en Suède est la non intervention de l'Etat sur le marché.

Des facteurs liés à l'emploi :

Une combinaison de facteurs liés à l'emploi explique le nombre des délocalisations en Suède. Ainsi, une des raisons fréquemment évoquées est le double phénomène de la pénurie de main d'œuvre locale et la qualification grandissante dans les pays en développement. La crise de l'éducation scientifique en Suède, la fuite des cerveaux suédois à l'étranger et l'augmentation de la qualité de la main d'œuvre dans les pays en développement tel que l'Inde, forment une combinaison incitant à la délocalisation. Les diplômés de l'enseignement supérieur suédois cherchent pour leur part parfois à quitter la Suède pour trouver un taux d'imposition moins fort sur leurs revenus.

Par ailleurs, le refus de l'adhésion à l'Union Economique et Monétaire, avec le rejet de l'Euro par la Suède lors du référendum de 2003, a participé au processus de délocalisation, dans la mesure où plusieurs entreprises souhaitaient bénéficier de la zone Euro, les coûts de la non-adhésion étant principalement liés à la tenue d'une double comptabilité, d'un fonds de roulement, mais aussi aux risques de change. Ainsi, lors de la fusion entre un groupe suédois et un des groupes de la zone Euro, ceci joue en faveur de l'installation du siège dans un pays non suédois. A titre d'exemple, on peut citer Stora, une entreprise de production de papier et de produits à composant papier, qui après avoir fusionnée avec le groupe finlandais Enso, a établi son siège à Helsinki dans le cadre des facilités induites par la présence au sein de la zone Euro.

Des contraintes fiscales :

L'environnement fiscal relativement rigide joue également un rôle significatif dans les décisions par les entreprises de délocaliser leurs unités de production⁹². De surcroît, la Suède reste l'un des pays de l'OCDE ayant la plus forte pression fiscale (45% de son PIB en 2011). Il convient de relever que si l'impôt sur les sociétés (26,3%) correspond à l'un des taux nominaux les plus faibles de l'UE à 15, il s'applique pratiquement sans exceptions à tous les bénéfices réalisés, les plus-values étant imposées comme des bénéfices ordinaires. De même, le régime fiscal sur les salaires (cotisations sociales employeur de 32%) engendre une charge supplémentaire pour l'employeur.

⁹² La Suède apparaissait effectivement comme le pays ayant la plus grande rigidité fiscale parmi 28 pays, selon un classement établi par Standrad & Poors au sein des pays de l'OCDE en 2004.

L'une des conséquences directes de ces dispositions fiscales est la création par des entreprises suédoises de holdings aux Pays-Bas, auxquelles on rattache des unités pour les faire ainsi échapper à l'impôt suédois. Les bénéficiaires engrangés lors de la vente d'une filiale ne sont effectivement pas imposés aux Pays-Bas.

Le cas des contrats de compensations :

Le principe des contrats de compensation liés à la conclusion de marchés majeurs par les entreprises suédoises participe également du processus de délocalisation. En effet, les contrats de compensation intervenant lors de la vente de l'avion de chasse suédois JAS 39 Gripen produit par SAAB sont à l'origine de délocalisations. Ainsi, la délocalisation d'une usine Electrolux de 500 employés de Suède vers la Hongrie est liée à la location de 14 Gripen à la Hongrie en 2004. De même, la livraison de 19 Gripen à l'Afrique du Sud en 2007, ainsi que la location/vente de 15 avions de chasse à la République Tchèque ont donné lieu à des contrats de compensation.

Q4. Des études officielles ou des rapports de recherches indépendants ou recherches sont-ils disponibles sur le phénomène de délocalisation/relocalisation dans votre pays ?

Dans la mesure où la délocalisation ne fait pas l'objet d'un débat virulent en Suède, les recherches sur le thème ne constituent pas une priorité absolue et les mises à jour des rapports de recherche mais surtout des données statistiques sont assez irrégulières. Les derniers rapports rédigés datent effectivement de 2008, leurs versions plus récentes de 2010 et 2011 n'étant que des mises à jour n'apportant que très peu voire parfois pas d'informations supplémentaires.

- Statistiska Centralbyrån (SCB), *Direktinvesteringar: Tillgångar och avkastning*, 2009
- Anne-Christine Strandell, *The International Location of Headquarters of Multinationals. The Swedish Experience*, ITPS (Swedish Institute For Growth Policy Studies), 2008
- Karolina Ekholm and Katariina Nilsson Hakkala, *The Effect of Offshoring on Labour Demand : Evidence from Sweden*, 2008
- Embassy of Sweden/Exportrådet, *Swedish Business in China : trends and challenges*, December 2009
- Manish Vekariya, *Outsourcing till Indien, små och medelstora företag*, 2007
- Swedish Institute for Growth Policy Studies (ITPS), *Defining And Measuring Relocation And Outsourcing Of Production*, 2006
- Av Sascha O. Becker, Karolina Ekholm och Katariina Nilsson Hakkala, *Produktionen flyttar utomlands? Om offshoring och arbetsmarknaden*, 2004

- Magnus Henrekson och Nina Öhrn, *Fortsätter huvudkontoren att flytta ut?*, Institutet för Näringslivsforskning, 2001

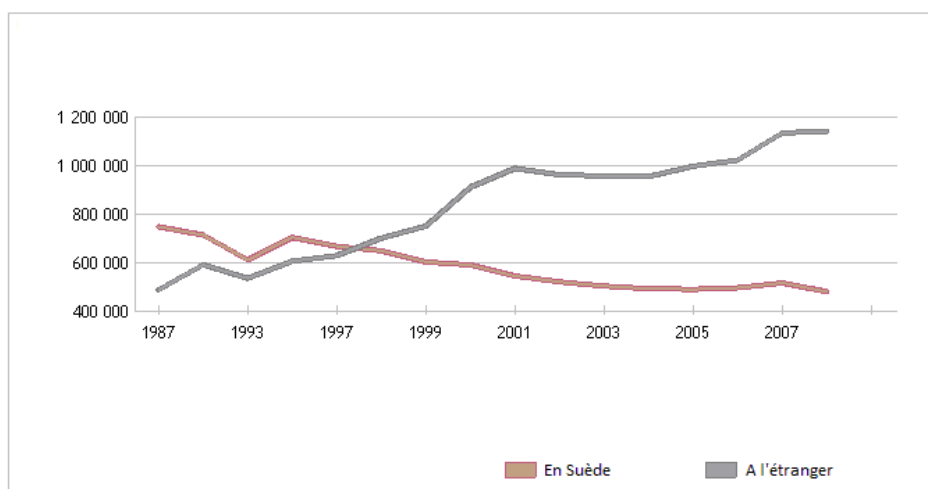
2. Diagnostic sur le phénomène des délocalisations :

En fonction des informations disponibles (rapport officiel, étude citée dans la presse) vous pourrez renseigner les éléments suivants :

Q5. Quantification des délocalisations depuis 20 ans.

Au préalable, il convient de noter qu'il n'existe pas en Suède de statistiques fiables permettant de mesurer l'ampleur des délocalisations ou la liaison entre les investissements à l'étranger et les pertes d'emplois en Suède. Autre caractéristique importante à prendre en compte, le phénomène des délocalisations en Suède ne peut être isolé du processus d'évolution de la structure de son économie, à savoir de la simple « désindustrialisation », vers plus de services. L'emploi dans les entreprises suédoises présentes à l'étranger a toutefois suivi une tendance claire au cours des vingt dernières années : une réduction du nombre d'employés en Suède et une augmentation du nombre d'employés à l'étranger. De 1987 à 2008, l'emploi dans les entreprises suédoises à l'étranger a plus que doublé. Pendant ce temps, le nombre d'employés en Suède de ces entreprises a baissé d'un tiers. Malgré l'absence de statistiques concernant directement les pertes et les créations d'emplois liées aux délocalisations, la Confédération des entreprises de Suède estime que 110 000 emplois ont été perdus en raison de délocalisations et d'externalisations de services spécifiques de l'an 2000 à 2007, soit plus de 10% des emplois de l'industrie suédoise.

**Nombre d'employés des entreprises suédoises
ayant des filiales à l'étranger entre 1987 et 2008**



Source : ITPS (1987-2007), Tillväxtanalys (2007- 2008)

Selon l'institut suédois *Tillväxtanalys*, ce sont depuis maintenant plus d'une décennie principalement les géants de l'exportation suédois qui s'implantent à l'étranger, tandis que leur nombre d'employés en Suède baisse. En 2008, il existait plus de 1 400 groupes suédois ayant des filiales à l'étranger. Au total, ces groupes rassemblaient autour de 1,62 million d'employés. Plus d'un million d'entre eux étaient employés à l'étranger et près de 500 000 en Suède.

Nombre d'employés des entreprises suédoises ayant des filiales à l'étranger

Année	Employés en Suède	Employés à l'étranger
1987	747 341	487 707
1990	713 247	591 027
1993	611 267	535 147
1996	703 142	605 603
1997	667 046	628 501
1998	648 286	700 678
1999	602 416	749 814

2000	589 908	910 018
2001	544 678	987 499
2002	520 558	960 852
2003	503 107	956 436
2004	492 659	953 635
2005	489 847	996 171
2006	496 255	1 021 697
2007	515 951	1 132 941
2008	480 224	1 140 670

Source : ITPS (1987-2007), Tillväxtanalys (2008-)

A la fin des années 1990, le nombre d'employés à l'étranger a pour la première fois dépassé le nombre d'employés en Suède. En 2006, les deux tiers des employés des grands groupes internationaux suédois travaillaient dans des filiales à l'étranger. Cette évolution dépend presque entièrement du secteur des services. Par exemple, les grandes banques suédoises se sont développées en Europe de l'Est, en particulier dans les pays baltes. Dans le même temps, la baisse du nombre de salariés en Suède correspond principalement à une baisse dans les ateliers de fabrication.

Si le rôle de la mondialisation croissante participe de ce phénomène de délocalisation, il ne serait pas exact de considérer qu'il est forcément synonyme de pertes d'emplois dans le pays d'origine. En moins de dix ans, le nombre de salariés en Suède dans les entreprises sous contrôle étranger a plus que doublé. Ceci illustre effectivement le fait que les entreprises suédoises sont en expansion à l'étranger, mais dans le même temps, les entreprises appartenant à des étrangers sont en expansion en Suède. La mondialisation brouille ainsi lentement les frontières.

En raison de l'étroitesse du marché suédois, la délocalisation des ateliers de fabrication semble relativement bien acceptée dans les mentalités. Ce qui fait davantage débat en revanche concerne la délocalisation des services de R&D et des sièges sociaux à l'étranger. L'ampleur du phénomène de transfert de sièges sociaux semble de toute façon très faible. Ainsi, une étude menée en 2008 par Magnus Henreksson et Nina Öhrn⁹³ sur les 500 plus grosses entreprises suédoises en termes de ventes enregistrées en 2008 estimait la proportion ayant leur siège social à l'étranger à 36%, soit 1

⁹³ Magnus Henreksson och Nina Öhrn, *Fortsätter huvudkontoren att flytta ut?*, Institutet för Näringslivsforskning, 2001

point de moins qu'en 2003 (37%). Leur analyse montre également que les entreprises qui semblent envisager de délocaliser leurs sièges sociaux au cours des cinq prochaines années sont rares. Ils attribuent effectivement la faiblesse des transferts de sièges sociaux depuis la fin des années 1990 au double phénomène des délocalisations et de l'achat d'entreprises suédoises par des investisseurs étrangers. Pour ce dernier cas, il a parfois fallu attendre quelques années avant que le siège de ces entreprises ne soit délocalisé hors de Suède. Mais actuellement, les acquisitions d'entreprises suédoises par les investisseurs étrangers semblent être au point mort.

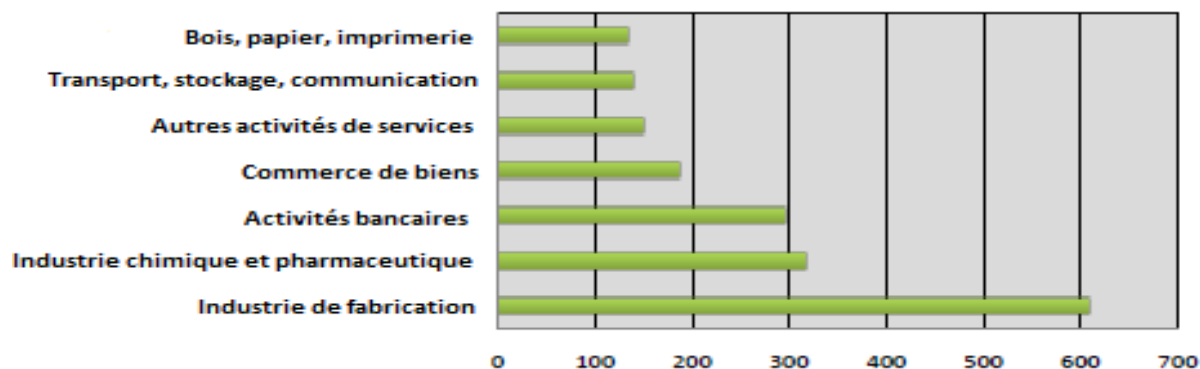
Q6. Typologie des entreprises qui délocalisent

Les secteurs délocalisés ou externalisés par les entreprises suédoises sont intimement liés au niveau de qualification des emplois délocalisés. D'après une enquête réalisée par la Confédération suédoise (Svensktnäringsliv) en 2007, les délocalisations concernaient à près de 80% des métiers à faible qualification (en particulier le textile), tandis que près de 20% touchaient des services qualifiés et environ 3% des services de R&D, la propension de ces derniers secteurs à délocaliser étant toutefois en augmentation ces dernières années. Ainsi, si le mouvement de délocalisation a concerné dans un premier temps l'industrie, le tour est désormais venu pour les services d'administration et de gestion. La tendance actuelle s'oriente vers une intensification des délocalisations d'activités de services vers les régions à bas salaires : services informatiques, unités administratives et logistiques, activités de recherche, etc.

Comme pour les années précédentes, les investissements directs à l'étranger suédois les plus importants sont dans l'ingénierie, l'industrie chimique et pharmaceutique ainsi que le secteur bancaire. Tandis que l'on constate une stagnation des investissements directs à l'étranger dans les activités de fabrication, la plus grande progression concerne les produits chimiques et pharmaceutiques.

Les IDE suédois ventilés pour les 7 plus grands secteurs en 2009

(en milliards de couronnes suédoises)⁹⁴



Actuellement, 85% des employés à l'étranger travaillent pour des entreprises suédoises de plus de 5 000 employés et plus de 95% pour des entreprises de plus de 1 000 employés. La très grande majorité des entreprises suédoises qui se délocalisent sont donc des groupes importants à vocation internationale et non des PME sous-traitant à l'étranger. Toutefois, les PME sous-traitantes sont de plus en plus concernées par le mouvement de délocalisation. D'une part, elles sont contraintes de suivre les implantations de leurs principaux clients à l'étranger, et d'autre part, elles sont à la recherche de facteurs de production plus compétitifs, ceci sous la pression des acheteurs des grands groupes qui utilisent l'effet prix.

Nombre d'employés au sein des dix plus grands groupes internationaux suédois en 2009

Entreprises	A l'étranger	En Suède ⁹⁵	Total	Taux d'internationalisation ⁹⁶
Securitas AB	201 000	10 459	211 459	95%
AB Volvo	64 257	23 827	88 084	73%
Ericsson	67 839	18 521	86 360	79%

⁹⁴ 1€ = 9,54 SEK en 2010 et 10,62 SEK en 2009

⁹⁵ A noter qu'il n'y a pas de données pour l'année 2009 pour Volvo Automobile AB en Suède. En 2008, le groupe comptait 16 758 employés.

⁹⁶ Taux d'internationalisation : proportion d'employés à l'étranger par rapport au nombre d'employés en Suède

Hennes& Mauritz AB	48 602	4 874	53 476	91%
Skanska AB	42 087	10 844	52 931	80%
Electrolux	48 188	2 445	50 633	95%
SCA	42 917	6 614	49 531	87%
Posten Norden AB	20 500	27 125	47 625	43%
Sandvik AB	36 305	10 886	47 191	77%
SKF	35 510	3 020	38 530	92%
TOTAL	607 205	115 595	758 310	74%

Par ailleurs, selon l'enquête menée par Magnus Henrekson et Nina Öhrn⁹⁷, des entreprises de différentes tailles sont concernées par la délocalisation de leur siège social (l'entreprise la plus importante avait un chiffre d'affaires de 300 milliards SEK en 2008 tandis que la plus petite avait un chiffre d'affaires de 2 milliards SEK). Il est toutefois difficile d'affirmer que le chiffre d'affaires d'une entreprise ait un impact réel sur sa propension ou non à délocaliser son siège, la branche d'activité non plus. En revanche, la nationalité des actionnaires principaux, c'est-à-dire la propriété étrangère et les changements de propriété, influent sur la délocalisation du siège social d'une entreprise. Les délocalisations de sièges sociaux touchent particulièrement le secteur des technologies informatiques, l'industrie chimique et pharmaceutique, la vente au détail et l'industrie alimentaire. A l'inverse, les entreprises du secteur manufacturier, mais aussi des secteurs immobilier, bancaire et financier ont le plus souvent leur siège social en Suède. La majorité des sièges sociaux délocalisés sont ceux des distributeurs suédois vers l'international. Les entreprises du secteur informatique sont plus jeunes et dans certains cas leurs sièges sociaux se trouvent déjà à l'étranger lors de la fondation de l'entreprise.

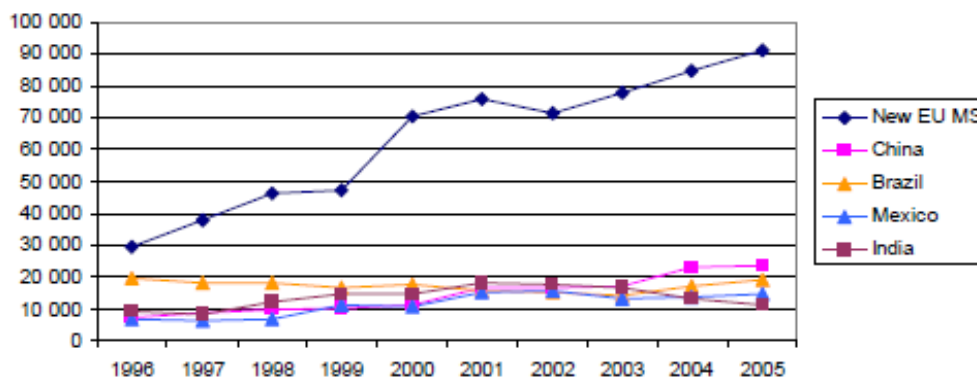
Q7. Principaux pays cibles bénéficiaires des opérations de délocalisation.

Alors que dans les années 1980, 10% des emplois des multinationales suédoises se trouvaient dans les pays à faible coût de main d'œuvre, la proportion de ces emplois a doublé de 1995 à 2005, en particulier en direction de l'Europe centrale et orientale. Depuis, les délocalisations en direction de la

⁹⁷ Magnus Henrekson och Nina Öhrn, *Fortsätter huvudkontoren att flytta ut?*, Institutet för Näringslivsforskning, 2001

Chine et de l'Inde s'accroissent, mais leur poids reste faible, comparativement aux délocalisations dans les autres pays d'Europe qui restent les principales cibles des entreprises suédoises.

Nombre d'employés des grands groupes suédois dans les pays émergents



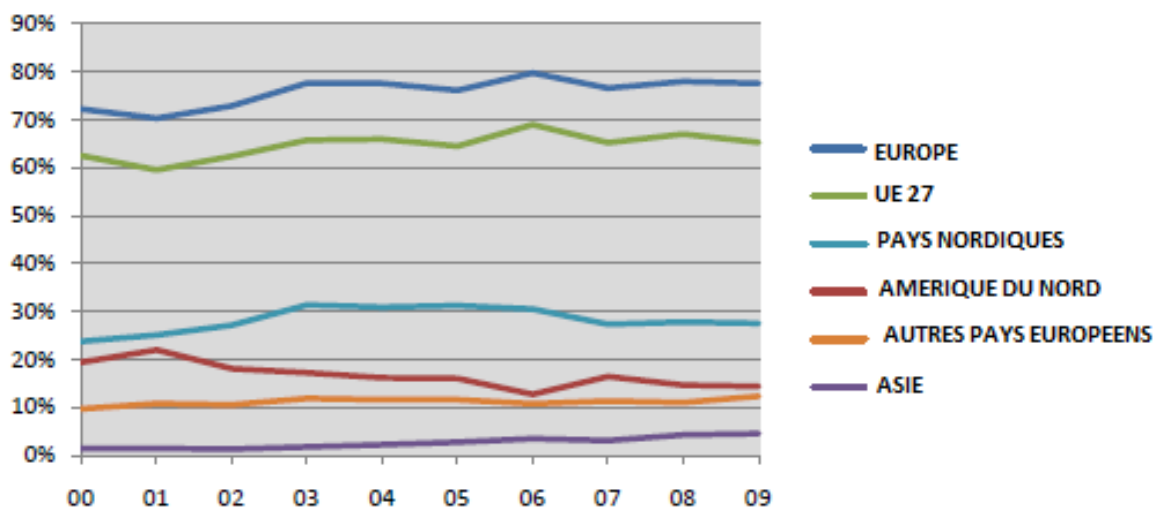
Source : ITPS, International Enterprises

Les principales destinations des délocalisations :

Les grands groupes suédois cherchent généralement à combiner la consolidation de leurs positions sur leurs marchés historiques (région nordico-baltique, UE et Etats-Unis) et l'expansion sur des marchés en développement et à fort potentiel (pays de l'est, Chine, Inde et Brésil). S'agissant de délocalisations au sens strict, si peu de groupes suédois ont pour l'instant transféré des emplois de la Suède vers l'étranger, ils examinent néanmoins de plus en plus systématiquement cette option sur les marchés à haut potentiel d'économies de coûts. La nécessité d'adapter certains aspects des législations fiscales et sociales pour retrouver des marges de compétitivité et retenir en Suède les sièges des grands groupes semble dès lors constituer un défi incontournable pour les autorités suédoises. Comme exemple d'acquisition de société étrangère majeure en 2009, on peut citer l'acquisition par l'énergéticien public Vattenfall de la société néerlandaise Nuon pour environ 10 milliards d'euros.

Si à la fin 2009, la majorité des investissements directs à l'étranger se situaient en Europe et en Amérique du Nord, on constate que la répartition géographique des investissements directs à l'étranger suédois se modifie depuis dix ans. Les parts de l'Europe et de l'Asie ont augmenté, tandis que l'Amérique du Nord a diminué. En termes relatifs, l'investissement direct suédois en Asie a le plus fortement augmenté (passant de 1,4% du total des actifs à 4,5% en 2009), bien que sa part dans le total des actifs reste faible.

Stocks d'investissements directs à l'étranger par région géographique de 2000 à 2009 (Actifs en tant que pourcentage du total des actifs)

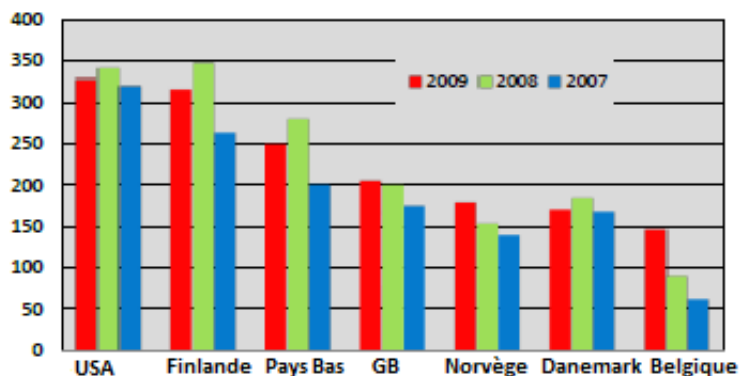


Source : SCB, 2009

Les principales destinations d'investissements directs à l'étranger sont les Etats-Unis, la Finlande et les Pays-Bas. La Belgique est le pays où les actifs ont le plus augmenté en termes de quantité et est devenu en 2009 le septième pays d'accueil des investissements directs suédois.

Si la majorité des employés à l'étranger se trouvent au sein des pays de l'OCDE, trois nouvelles zones s'affirment comme les nouveaux eldorados de l'implantation à l'étranger des groupes suédois : les pays de l'Europe de l'Est et plus particulièrement ceux de l'élargissement de l'UE, qui ont connu une vive croissance des effectifs des filiales suédoises depuis la fin des années 1990, la Chine et l'Inde avec des augmentations significatives ainsi que le Brésil. Si les effectifs de ces trois régions sont encore nettement inférieurs à ceux de l'UE ou des Etats-Unis, leurs croissances sont cependant beaucoup plus fortes. Ainsi, selon un sondage réalisé par l'institut suédois ITPS sur les tendances des investissements des entreprises entre 2003 et 2007, 52% des sociétés pensent investir en Scandinavie, 40% dans les autres pays de l'UE, 17% en Europe de l'Est, 7% en Chine et 7% également en Inde. Prospectivement, l'Europe de l'Est et l'Asie s'affirment donc bien comme des zones attirantes pour les investisseurs suédois, notamment depuis 2005.

Les investissements suédois à l'étranger dans les 7 pays les plus importants
(en Mds de couronnes suédoises)



Source : SCB, 2009

La Chine et l'Inde :

L'Asie du Sud et du Sud Est (ainsi que l'Europe de l'Est) s'affirment de plus en plus comme des zones attractives pour les investisseurs suédois⁹⁸, notamment depuis 2005. Ce phénomène s'est accéléré depuis que la Chine et l'Inde possèdent désormais des ingénieurs de haut niveau ainsi qu'un personnel technique qualifié. Or, les coûts étant moindres, ces pays sont devenus attractifs pour la R&D, alors qu'auparavant, les services de R&D étaient généralement installés en Suède et employaient du personnel très qualifié impliquant étroitement les universités suédoises dans le processus, rendant les délocalisations délicates. Par ailleurs, afin de positionner leurs produits sur ces marchés en développement, la proximité géographique peut parfois constituer un atout pour les grands groupes suédois. Entre 1998 et 2006, les exportations suédoises vers la Chine sont passées d'un montant de 10 milliards SEK à 21 milliards SEK. Au cours de la même période, elles sont passées de 1,7 à 10 milliards SEK en Inde.⁹⁹

La Chine (cf. qu.2 en complément)

⁹⁸ Déjà, lors d'un sondage réalisé sur les tendances d'investissement des entreprises entre 2003 et 2007 par l'ancien institut suédois ITPS (devenu *Tillväxtanalys*), 7% des entreprises indiquaient qu'elles souhaitent investir en Asie, et plus précisément en Chine ou en Inde.

⁹⁹ En comparaison, le montant des exportations vers la Norvège la même année (2006) était de 99 milliards SEK, soit dix fois plus que vers l'Inde.

Au cours des dernières années, la Chine est devenue un partenaire commercial de plus en plus important pour la Suède en raison de la croissance économique rapide de la Chine et de son ouverture sur l'extérieur, devenant ainsi le partenaire le plus important de Suède en Asie. Dès 2005, le rythme d'implantation d'entreprises suédoises en Chine s'est accéléré, passant d'une entreprise par semaine en 2005 à environ deux entreprises par semaines depuis 2006. En 2010, on comptait environ 400 entreprises suédoises en Chine et 1500 entreprises liées à la Suède (Sverige-relaterade företag) établies dans le pays. En outre, plus de 10 000 entreprises suédoises faisaient du commerce avec la Chine. En 2009, 423 personnes ont quitté la Suède pour aller travailler en Chine. En 2008, le nombre de petites PME suédoises s'implantant en Chine a augmenté, tandis que celui des grandes PME a diminué. Ceci s'explique notamment par le fait que les grandes entreprises sont déjà implantées sur le territoire chinois et ce sont les sous-traitants qui suivent le mouvement. Par ailleurs, la grande majorité des entreprises suédoises sont situées dans l'est de la Chine, principalement dans la région de Shanghai, qui est largement internationale.

Typologie des entreprises suédoises qui délocalisent leurs unités en Chine :

Petites, moyennes et grandes entreprises

Nombre d'employés	2007	2008
0-99	55	57
100-499	19	25
>500	26	18

Source : <http://www.kinaochindien.se/kina-utflyttning.html>

Les régions d'implantation des entreprises suédoises en Chine

Région	2006 (%)	2008 (%)
Est de la Chine	61	64
Nord de la Chine	24	20
Sud de la Chine	15	12
Sud-ouest de la Chine	0	4

Source : <http://www.kinaochindien.se/kina-utflyttning.html>

La plupart des emplois concernés par les délocalisations vers la Chine sont dans la fabrication et la principale raison est presque toujours la réduction des coûts, le ratio entre les salaires suédois et chinois pouvant aller de 1 à 10. Mais les délocalisations concernent de plus en plus des emplois qualifiés, notamment dans le domaine des technologies de l'information (IT), mais également les énergies renouvelables, qui représentent 9% en 2008 alors qu'elles étaient encore quasiment inexistantes en 2006.

Branche d'activité	2006 (%)	2008 (%)
Produits industriels	51	38
Services	12	22
Biens durables	15	9
Energies renouvelables	0	9
Soins / Biotechnologies	5	6

Vente en gros	5	9
IT/Technologies	12	6

Source : <http://www.kinaochindien.se/kina-utflyttning.html>

La délocalisation en Chine est également pour nombre d'entreprises suédoises une façon de rester compétitif sur le marché mondial. Parmi quelques exemples récents, on peut citer Korsnäs, une entreprise papetière, qui a créé une filiale à Shanghai en 2009, à la fois pour les ventes et les stocks. Pour la première fois, la société suédoise réalisait ainsi des ventes hors Europe. Per Haglund, le directeur marketing et des ventes de papiers et cartons avait déclaré au moment de l'annonce que l'une des raisons expliquant cette implantation tenait au fait que leurs concurrents s'y trouvaient déjà et qu'il était par conséquent nécessaire de se positionner également sur ce marché afin de rester compétitif et de pouvoir développer des techniques d'emballage avancé, l'un des secteurs d'avenir de l'entreprise. Avant de s'implanter en Chine, Korsnäs avait déjà des bureaux de vente en Angleterre, en Allemagne et en France et 90% de la production de la société était réalisée hors de Suède.

En 2010, Volvo Automobile, le premier constructeur automobile suédois, qui emploie 22 000 personnes dans le monde, dont 16 000 en Suède, a entamé une nouvelle ère avec sa vente par Ford au constructeur chinois Geely pour 1,3 milliards d'euros. Le groupe chinois Geely a d'abord été un fournisseur de pièces détachées pour réfrigérateurs avant de devenir vingt ans plus tard le premier constructeur automobile privé en Chine. Selon le contrat, les deux firmes doivent néanmoins rester bien séparées, Volvo gardant ses usines suédoises et belge sous le contrôle d'une direction autonome. Le directeur général de Geely, Li Shufu a déclaré au moment de la vente que "Geely reste Geely et Volvo est toujours Volvo. Les deux sociétés entretiennent une relation fraternelle, pas une relation de parent à enfant". Les Suédois n'ont droit qu'aux seconds rôles dans la direction de l'entreprise, avec Hans Oscarsson comme directeur financier, et l'ancien directeur général de Volvo Car Corporation Hans-Olov Olsson comme vice-président, mais l'attelage a satisfait les syndicats, qui estiment que la vente à Geely va permettre à Volvo d'avoir une direction avec des capacités industrielles et internationales fortes. Le président du principal syndicat industriel suédois IF Metall, Stefan Löfven, a ainsi déclaré qu'avec la production, la recherche, le développement et le siège qui restent en Suède et avec la Chine comme le marché automobile avec la plus forte croissance au monde, des effets positifs sur l'emploi sont attendus. Après des années difficiles, avec des ventes en forte baisse en 2008-2009 et des pertes annuelles depuis 2005, la vente de Volvo à Geely doit permettre au constructeur automobile d'être à l'avenir être dans une bien meilleure position sur le marché mondial au vu de sa qualité, de sa technologie, de ses capacités de recherche et développement et de la valeur de sa marque.

Par ailleurs, le constructeur automobile Saab, qui traverse actuellement une crise grave de liquidités et qui a dû fermer ses usines de production jusqu'à nouvel ordre depuis fin mars 2011, pourrait trouver une solution chinoise avec le constructeur automobile BAIC, qui aurait manifesté son intérêt pour Saab et qui souhaiterait y investir plusieurs centaines de millions de dollars. Le directeur général

de Saab Automobile AB Victor Muller s'est à ce sujet rendu en Chine le 27 avril 2011 pour rencontrer le directeur général de BAC et tenter de trouver une bouée de sauvetage à l'entreprise en difficulté.

L'Inde (cf. qu.2 en complément)

Les délocalisations vers l'Inde se sont accentuées ces dernières années, sous le double effet de son développement industriel et technologique et de l'absence de peur irrationnelle selon laquelle l'Inde pourrait représenter un danger pour l'industrie suédoise (cf. question 2). La Suède est le douzième plus grand investisseur en Inde. Selon l'Alliance pour les échanges commerciaux entre l'Inde et la Suède SICB (Sweden-India Business Council), on comptait 85 entreprises suédoises en Inde en 2008, ce qui constituait une évolution importante par rapport à 2005, où l'on en comptait alors seulement 56. La même année, on comptait 20 entreprises indiennes en Suède, dont la plupart appartenaient au secteur informatique (IT). Les entreprises suédoises délocalisées en Inde ont généré un profit de 1,7 milliards SEK (soit 141 millions d'euros)¹⁰⁰ en 2009.

Atlas Copco, entreprise suédoise spécialisée dans la production de compresseurs industriels, de matériel de forage et de construction et des systèmes d'assemblage de pneumatique et électronique, ayant un chiffre d'affaires de 6 milliards d'euros en 2009, prévoit d'investir en Inde 1 milliard de roupies, soit environ 155 millions SEK (soit 14,6 millions d'euros) au cours des deux prochaines années (2011-2012) pour accroître sa capacité de production et à optimiser son développement en Inde. Au cours de la période de mars à septembre 2010, la société y a réalisé une croissance de 40% et espère maintenir cette forte croissance.

Mais alors que les sociétés nordiques se tournent de plus en plus vers l'Inde pour délocaliser et profiter des bas salaires, le secteur public rechigne à faire de même. D'après Thomas Zirn, de la firme Computer Sweden (11 février 2011), le secteur public pourrait en effet délocaliser bien plus qu'il ne le fait aujourd'hui. Il met le doigt sur un paradoxe : alors que les entreprises délocalisent volontiers vers l'Inde leurs activités en technologie informatique et retiennent en Suède les activités de production, le secteur public conserve en Suède la plupart de son activité IT. Pour les entreprises nordiques, délocaliser les activités IT en Inde plutôt que de les garder sur leurs territoires propres reviendrait à économiser 20%. A l'avenir cependant, il ne serait pas surprenant de voir les sociétés du secteur public délocaliser de la même façon que celles du secteur privé. De nombreuses agences gouvernementales (*Myndigheter*) envisagent en effet de délocaliser une partie de leurs services vers l'Inde. Pour l'agence des impôts (*Skatteverket*) par exemple, il ne semble pas y avoir d'objection importante, ni d'obstacle à la délocalisation. Cependant, l'agence des impôts reste très suédophone, et en cas de délocalisation, il faudrait veiller à ce que les employés parlent suédois.

¹⁰⁰ Au taux de change moyen annuel de 2009 de la Banque de Suède (soit 1€ = 10,62 SEK)

En dépit des efforts de la Suède pour développer ses activités sur les principaux marchés asiatiques, il y a qu'une très faible représentation chinoise ou indienne dans les conseils d'administration. En effet, sur toutes les sociétés cotées à la bourse de Stockholm, seulement trois sièges de conseils d'administration sont occupés par des asiatiques (deux chez Volvo AB et un chez SKF). Pour ne citer qu'un seul exemple, la Chinoise de Hong Kong Winnie Fox est à la fois chez Volvo voitures et chez SKF et pourrait également briguer un siège chez ABB.

Q8. Tendances : Assiste-t-on à une accélération du phénomène de délocalisation au cours des dernières années ?

Si l'on assiste effectivement à une accélération du phénomène de délocalisation au cours des dernières années, en particulier en direction des pays asiatiques (Chine et Inde), c'est davantage le changement de paradigme vers la délocalisation des unités de recherche et de développement qui marque l'évolution de la tendance et qui constitue la principale préoccupation des Suédois. En effet, la délocalisation de la R&D par les entreprises suédoises est un phénomène récent et encore relativement marginal mais suffisamment préoccupant pour être pris en considération.

La Suède est depuis le milieu des années 90 le champion de l'OCDE en matière de R&D, y consacrant 3,7% de son PIB en 2004 et 4% en 2010. Les trois quarts des dépenses suédoises en R&D proviennent des entreprises privées, part particulièrement élevée dans l'OCDE. La R&D suédoise repose sur trois secteurs principaux : les télécoms (avec Ericsson), l'industrie pharmaceutique (dominée par AstraZeneca, résultat de la fusion d'Astra avec le britannique Zeneca) et les transports (Volvo, Scania, Saab et les équipementiers Autoliv, Haldex et Trelleborg). Ces services de R&D, généralement installés en Suède, emploient du personnel très qualifié et les universités suédoises sont très impliquées dans ce processus, ce qui rendait jusqu'à présent les délocalisations plus délicates. Pourtant, depuis 2000 la tendance semble s'être fortement amorcée car, comme nous l'avons vu précédemment, la Chine et l'Inde possèdent désormais des ingénieurs de haut niveau ainsi qu'un personnel technique qualifié et ce à des coûts beaucoup plus favorables, ce qui rend ces pays très attrayants pour la R&D. En outre, afin de positionner leurs produits sur ces marchés en développement, la proximité géographique peut parfois constituer un atout pour les grands groupes suédois. Ainsi, environ 25% de la R&D des entreprises suédoises est aujourd'hui effectuée à l'extérieur du pays, dans les filiales de ces groupes. Ericsson, ABB et Saab ont déjà entamé ce processus de migration de certains emplois de R&D vers l'Asie et la tendance se renforce. Des entreprises du secteur des TIC (Telelogic par exemple) ont également ouvert des laboratoires de développement de logiciel à Bangalore.

La délocalisation de la R&D est à l'origine d'un débat majeur en Suède. Outre la perte quantitative et qualitative d'emplois, il s'agirait aussi pour le pays de la perte de l'un de ses atouts majeurs auprès

des investisseurs étrangers. S'il est déjà possible d'identifier la délocalisation de certaines unités de R&D à l'étranger, la présence de chercheurs et de scientifiques de haut niveau ainsi que la richesse des installations technologiques en Suède permettent de relativiser l'ampleur du phénomène. Lors des rachats ou des fusions avec des entreprises étrangères, les groupes suédois sont en effet particulièrement attentifs à la sauvegarde des sites de R&D en Suède.

En outre le système suédois est très favorable aux services de R&D grâce à l'existence des fondations. Une fondation est une entité juridique qui peut être attachée à une entreprise et qui bénéficie d'une exonération d'impôt sur les bénéfices si au moins 80% de son budget sont consacrés à la recherche. La majorité des grands groupes suédois tels qu'Ericsson ou AstraZeneca possèdent leur propre fondation. Mais là s'arrêtent les incitations fiscales puisqu'il n'existe pas en Suède d'équivalent au « crédit d'impôt » pour la recherche par exemple. Or, si cette absence d'incitation n'a pas encore d'effet quantifiable, elle a déjà engendré une réaction des entreprises de biotechnologies, qui ont souligné que le territoire suédois deviendrait moins intéressant sans efforts de la part du gouvernement et devrait s'inspirer des pratiques étrangères en matière d'aides fiscales (existantes en France, au Canada, aux Etats Unis, en Grande Bretagne, etc.) afin d'éviter que des milliers d'emplois ne soient menacés en Suède.

3. Diagnostic sur le phénomène des relocalisations :

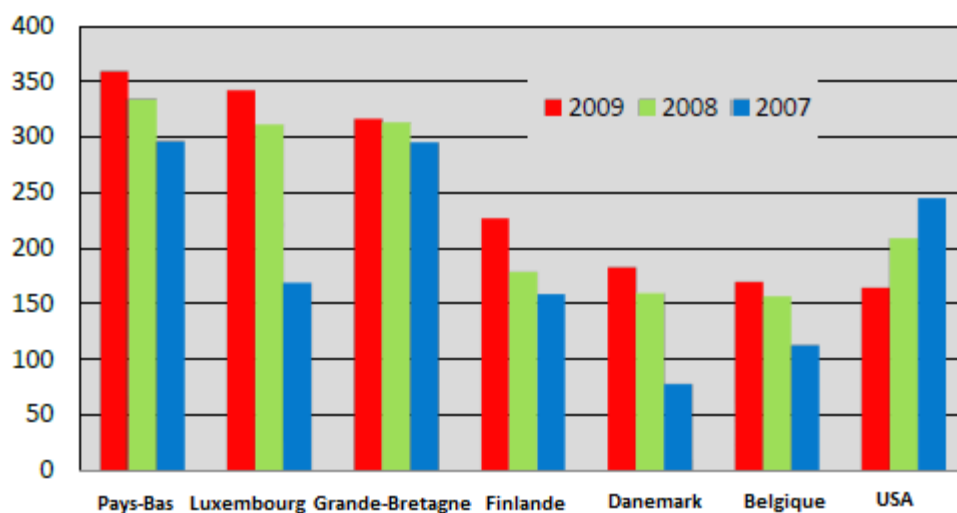
Q9. Les autorités (éventuellement relayées par les media) font-elles état d'un phénomène de relocalisation d'entreprises ?

Les relocalisations en Suède sont rares. Ainsi, Securitas, un groupe suédois dans le secteur des services avait délocalisé son siège social à Londres en 1999, avant de le relocaliser à Stockholm en 2007, principalement parce que le nouveau DG préférait y vivre. De même, le groupe de télécommunications Ericsson avait envisagé de transférer son siège social à Londres, mais ceci n'eut jamais lieu, hormis pour certaines fonctions qui furent relocalisées en Suède en 2003, les bureaux achetés à Londres étant très coûteux.

Par ailleurs, la propriété des investissements directs étrangers en Suède est dominée par des sociétés établies en Europe, principalement dans les pays de l'UE. Au cours de la dernière décennie, la part de l'UE dans les investissements étrangers en Suède est passée de 60% en 2000 à 80% en 2009, tandis qu'au cours de la même période, la part des Etats-Unis a baissé de 23% à 7%. La baisse des Etats-Unis de 2007 à 2009 s'explique en grande partie par des déplacements et des changements dans les prêts ayant le caractère d'investissements directs à l'étranger. Les plus grands propriétaires étrangers

d'investissements directs en Suède à la fin de l'année 2009 étaient des entreprises basées aux Pays-Bas, au Luxembourg et en Grande-Bretagne.

Les sept plus grands pays détenteurs d'actifs d'investissements directs étrangers en Suède



Source : SCB, 2009

4. Action et initiatives des Etats pour renforcer l'attractivité des territoires et favoriser la ré industrialisation:

Au cas où les pouvoirs publics et/ou les entités subfédérale (ou subnationale) considèrent la re localisation et ou la ré industrialisation comme des objectifs de politiques publiques à part entière, vous voudrez bien :

Dans la mesure où la Suède ne s'oppose pas au phénomène de délocalisation, comme nous l'avons montré précédemment, il n'existe pas d'actions ou même d'initiatives proprement dites de la part du gouvernement pour favoriser une ré industrialisation. On peut toutefois mentionner une initiative intéressante, dans le cadre de la question 10, mais qui constituera plutôt un exemple intéressant qu'un véritable élément de réponse. Il ne sera en revanche pas possible d'alimenter les questions 11 et 12 pour les mêmes raisons expliquées ci-dessus.

Q10. Indiquer si ces politiques d'aide sont structurelles / sectorielles :

S'il n'existe aucune aide ni aucun véritable programme d'aide lié à la ré industrialisation, la délocalisation ne faisant pas débat en Suède, on peut toutefois mentionner une initiative intéressante, le programme « flytta », mis en place en 2005, pour mettre en garde les PME suédoises avant de pénétrer sur un marché extérieur. Le programme part du principe que les PME inexpérimentées éprouvent souvent des difficultés à saisir les risques inhérents à la délocalisation et qu'elles n'ont souvent ni la capacité, ni les compétences au sein de leur organisation pour y faire face. Les expériences suédoises montrent que beaucoup de chefs de PME sont victimes d'un mode de pensée en vogue qui tend à faire du déménagement de l'activité vers l'Asie, la Chine notamment, ou l'Europe de l'Est un événement porteur de croissance immédiate et de gains importants en se focalisant exclusivement sur l'amélioration rapide de la marge d'exploitation et en oubliant les risques d'une telle décision sur le rendement de l'actif net.

Pour remédier à cette problématique générale, l'agence ALMI, chargée du développement des PME suédoises depuis 1994, a donc décidé de fournir aux entreprises un service personnalisé depuis 2005 dans le cadre d'un programme national baptisé Flytta (littéralement « déménager ») qui implique une analyse de l'impact d'une délocalisation sur le rendement du capital de l'entreprise concernée. L'approche d'ALMI est une mise en contraste des différences entre les conditions de production en Suède et celles des pays ciblés grâce à une série de statistiques et de données régulièrement actualisées, permettant à l'agence de comparer les opportunités de développement en Suède dans les pays ciblés en mettant l'accent sur les composantes du « triangle de production », à savoir la R&D, la production et le dispositif commercial (force de vente, marketing...). Ainsi, en insistant particulièrement sur des indicateurs tels que le coût de la main d'œuvre, les coûts des autres facteurs de production, les coûts des matières premières, l'état de la concurrence et la fiscalité/les charges, elle parvient à réaliser pour chaque entreprise une simulation approfondie.

Et le constat est souvent univoque : les perspectives de gains et de croissance industrielles ne sont pas toujours manifestes dans le cas d'une délocalisation. En 2007, sur les 37 entreprises qui avaient fait appel à l'expertise de l'agence ALMI dans la perspective d'engager une procédure de délocalisation, 29 ont finalement opté pour un maintien de la production en Suède et pour l'adoption d'un nouveau business plan visant à identifier des pistes d'amélioration de l'activité sur le plan local, permettant par la même occasion de sauver des centaines d'emplois pour le pays.

Avec son programme « Flytta », l'agence ALMI veut donc responsabiliser les petites et moyennes entreprises en les confrontant aux réels défis d'une délocalisation. Il s'agit là d'un service proposé à l'ensemble des PME : l'agence, gérée pour la moitié par l'Etat et pour l'autre par les collectivités locales, est présente depuis la Laponie jusqu'à la Scanie et est en mesure d'offrir une réponse adaptée à chaque entreprise, quel que soit son secteur d'activité.

Q11 Organisation de ces aides : en fonction des informations disponibles (media, site Internet officiel), vous pourrez renseigner les éléments suivants :

Q12 Conformité des aides mises en œuvre avec les engagements internationaux des États et les règles de l'OMC ?

Commentaires complémentaires éventuels :

Les commentaires devront traiter en particulier de l'existence éventuelle (et succès politique?) du thème de la « réciprocité » en matière d'accès au marché, d'aides financières. Comment ce thème s'articule-t-il le cas échéant avec la problématique de la désindustrialisation ?

Sans objet en Suède.

Annexe 1 :
Localisation des employés des dix premières entreprises suédoises en 2009¹⁰¹

Rang	En Suède ¹⁰²	A l'étranger	Total
1	Posten AB 27 125 employés	Securitas AB 201 000 employés	Securitas AB 211 459 employés
2	AB Volvo 23 827 employés	Ericsson 67 839 employés	AB Volvo 88 084 employés
3	Ericsson 18 521 employés	AB Volvo 64 257 employés	Ericsson 86 360 employés
4	Samhall AB 16 743 employés	Hennes & Mauritz AB (H&M) 48 602 employés	Hennes&Mauritz AB 53 476 employés
5	Husqvarna AB 15 030 employés	Electrolux 48 188 employés	Skanska AB 52 931 employés
6	Sapa AB 13 100 employés	SCA 42 917 employés	Electrolux 50 633 employés
7	Scania AB 12 412 employés	Skanska AB 42 087 employés	SCA 49 531 employés
8	Peab AB 11 676 employés	Sandvik AB 36 305 employés	Posten Norden AB 47 625 employés
9	Nordstjernan AB 10 935 employés	SKF 35 510 employés	Sandvik AB 47 191 employés
10	Sandvik AB	Assa Abloy AB	SKF

¹⁰¹ Les nombres d'employés indiqués dans le tableau ci-dessous sont des moyennes. Ils désignent le nombre moyen de salariés tout au long de l'année et non pas le nombre absolu d'employés à un moment donnée.

¹⁰² Il convient de noter qu'il n'y a pas de données pour l'année 2009 pour Volvo Automobile AB et Manpower Suède. En 2008, ces entreprises comptaient respectivement 16 758 et 11 000 employés.

	10 886 employés	28 004 employés	38 530 employés
--	-----------------	-----------------	-----------------

Source : Nordic Netproducts AB

Annexe 2 :

Dépenses suédoises en R&D dans les principaux grands groupes internationaux suédois

	Dépenses R&D en millions SEK						
	1997	1999	2001	2003	2005	2007	Evolution 1997/2007
Total mondial	46 332	44 975	60 472	47 423	55 210	73 076	58%
Suède	29 767	25 922	34 688	26 965	30 891	42 112	41%
Etranger	16 565	19 053	25 784	20 459	24 319	30 964	87%
Europe des 15	8 760	9 055	11 999	10 858	11 726	16 096	84%
Amérique du nord (1)	6 088	7 425	10 530	6 865	6 209	7 582	24%
Pays Nordique (2)	1 481	1 732	2 847	1 630	1 988	2 880	94%
Chine	2	111	316	560	767	1 229	61350%
Inde	30	8	221	8	710	154	413%
Europe Centrale/Orientale (3)	64	174	197	259	549	569	789%
Amérique du Sud	332	189	332	427	1 161	509	53%
Le « Reste du Monde »	718	1 273	1 098	1 179	2 887	4 825	572%
USA	5 034	5 716	8 250	5 292	4 446	6 515	29%
Allemagne	1 866	2 257	3 174	2 300	2 376	3 385	81%
France	477	673	706	1 975	1 895	2 875	503%
Danemark, Finlande et Norvège	1 481	1 732	2 847	1 630	1 988	2 842	92%
Italie	993	1 147	1 428	1 229	1 579	2 722	174%
Grande-Bretagne	2 276	1 041	1 507	601	555	1 713	-25%
Autres pays	4 438	6 487	7 872	7 462	11 512	10 912	146%

(1) USA, Canada et Mexique

(2) Le Danemark et la Finlande se trouvent à la fois dans la catégorie « Pays Nordiques » et dans la catégorie « Europe des 15 »

(3) Pologne, République Tchèque, Slovaquie, Hongrie, Russie, Roumanie.

(4) Le « reste du monde » comprend : le Japon, la Suisse, l'Afrique du Sud, l'Australie, la Nouvelle Zélande, Singapour, la Corée, le Sri Lanka, Taiwan, la Thaïlande, Hongkong, Israël, la Turquie et les Philippines.

Annexe 3 :**De plus en plus de Suédois veulent travailler à l'étranger**

Selon une étude réalisée par l'agence de recrutement suédoise Xtra personal et parue le 26 avril 2011 dans le quotidien financier suédois *Dagens Industri*, 44,3% des Suédois interrogés songent à chercher un emploi en dehors des frontières suédoises. Si les jeunes constituent généralement la part la plus importante de ceux qui souhaitent trouver un emploi à l'étranger avant de fonder une famille, les personnes dont les enfants ont quitté le nid familial sont également intéressées.

Les principaux secteurs d'activité d'intérêt pour s'installer à l'étranger*Le secteur IT : au-delà des frontières des pays voisins*

Si l'on regarde maintenant par branche d'activité, c'est au sein du secteur IT que l'intérêt est le plus prononcé pour s'installer à l'étranger et, à l'inverse de la tendance générale qui consiste à s'installer dans les pays voisins, 42% des travailleurs IT pensent s'installer dans le monde entier. Les nombreuses missions passionnantes qui s'offrent à ceux qui travaillent dans le secteur IT sont l'une des raisons qui les motivent à s'installer à l'étranger.

Le secteur des soins : une nette différence entre le secteur privé et le secteur public

De nombreuses personnes du secteur des soins sont également intéressées pour s'installer à l'étranger, avec une nette distinction entre ceux qui travaillent pour le secteur privé et ceux qui travaillent pour le secteur public, les premiers étant bien plus portés à chercher du travail au-delà des frontières nationales (56%) que les seconds (35%).

Les pays voisins : première destination de travail à l'étranger

C'est dans le sud de la Suède que l'on trouve la part la plus importante de ceux qui sont intéressés pour s'installer à l'étranger – soit 50,7% - souhaitant pour la plupart d'entre eux travailler dans un pays voisin. A l'inverse, l'ouest de la Suède constitue la zone géographique pour laquelle on compte la faible part de personnes qui souhaitent travailler à l'étranger.

L'agence Xtra personal se charge notamment de placer du personnel vers la Norvège. Pour la seule période estivale, 1500 médecins et infirmiers suédois viennent s'y installer pour répondre aux besoins. Il existe un réel intérêt pour le personnel de soins à venir s'installer en Norvège, à la fois parce que les salaires y sont plus élevés, mais aussi parce qu'avec un personnel plus conséquent en termes d'effectifs, le temps consacré à chaque patient est plus important.

Il convient de mentionner que l'étude reste très généraliste et ne précise pas le profil des personnes souhaitant travailler à l'étranger. Pourtant, l'une des craintes des pays développés en général et de la Suède en l'occurrence est le phénomène de fuite des cerveaux.

Le système de l'immigration professionnelle en Suède

Afin de maintenir une main d'œuvre qualifiée sur son territoire et tenter ainsi d'inverser les flux, la Suède avait mis en place en 2001 un système permettant d'encourager l'immigration professionnelle, par le biais d'un abattement fiscal pouvant être accordé à certains cadres de haut niveau expatriés et appelés à travailler en Suède pour une durée limitée à cinq ans. Ce système se traduit par un abattement forfaitaire de 25% sur les montants imposables (tous revenus du travail et charges sociales patronales) des expatriés. Or, la procédure étant jugée trop contraignante pour les employeurs et en raison des contraintes administratives notamment, seulement 550 demandes par an étaient déposées en moyenne. Pour remédier à cela, le processus va prochainement faire l'objet d'une simplification afin de mieux combler le déficit de main d'œuvre hautement qualifiée dans l'économie suédoise. Ainsi, une personne se qualifiera pour ce régime fiscal avantageux au titre « d'expert étranger » dès lors qu'elle bénéficiera d'un salaire mensuel brut de plus de 85 600 SEK (9 500€/mois).

Parallèlement à l'abattement fiscal pour les « experts étrangers », la politique d'immigration sélective de ce pays repose depuis décembre 2008 sur un assouplissement de la réglementation relative à l'attribution de permis de travail et de séjour pour une main d'œuvre ne venant pas de l'Union européenne, de la Suisse ou d'un autre pays de l'Espace économique européen. Ainsi, ce sont désormais le jugement et le besoin spécifique de l'employeur qui constituent les fondements de l'attribution d'un permis de travail, et non plus l'Agence de l'emploi. Ce nouveau régime est axé sur la demande car contrairement à beaucoup d'autres pays, la Suède ne croit pas à un système de points ou de quotas. Les employeurs sont ainsi libres d'embaucher tout candidat qu'ils jugent convenir au poste concerné. Ce régime a permis de recruter environ 21 500 personnes, dont 4 500 pour des emplois saisonniers en 2009 comme en 2010, essentiellement en provenance de la Thaïlande, de l'Inde et de la Chine.