

INSTITUT
MONTAIGNE



Commerce extérieur : refuser le déclin

Propositions pour renforcer notre présence
dans les échanges internationaux

Iana DREYER

ÉTUDE JUILLET 2013

L'Institut Montaigne est un laboratoire d'idées - *think tank* - créé fin 2000 par Claude Bébéar et dirigé par Laurent Bigorgne. Il est dépourvu de toute attache partisane et ses financements, exclusivement privés, sont très diversifiés, aucune contribution n'excédant 2 % de son budget annuel. En toute indépendance, il réunit des chefs d'entreprise, des hauts fonctionnaires, des universitaires et des représentants de la société civile issus des horizons et des expériences les plus variés. Il concentre ses travaux sur trois axes de recherche :

Cohésion sociale :

École primaire, enseignement supérieur, emploi des jeunes et des seniors, modernisation du dialogue social, diversité et égalité des chances, logement.

Modernisation de l'action publique :

Réforme des retraites, justice, santé, protection sociale.

Compétitivité :

Fiscalité, création d'entreprise, énergie, pays émergents, financement des entreprises, propriété intellectuelle, transports.

Grâce à ses experts associés (chercheurs, praticiens) et à ses groupes de travail, l'Institut Montaigne élabore des propositions concrètes de long terme sur les grands enjeux auxquels nos sociétés sont confrontées. Il contribue ainsi aux évolutions de la conscience sociale. Ses recommandations résultent d'une méthode d'analyse et de recherche rigoureuse et critique. Elles sont ensuite promues activement auprès des décideurs publics.

À travers ses publications et ses conférences, l'Institut Montaigne souhaite jouer pleinement son rôle d'acteur du débat démocratique.

L'Institut Montaigne s'assure de la validité scientifique et de la qualité éditoriale des travaux qu'il publie, mais les opinions et les jugements qui y sont formulés sont exclusivement ceux de leurs auteurs. Ils ne sauraient être imputés ni à l'Institut, ni, a fortiori, à ses organes directeurs.

*Il n'est désir plus naturel
que le désir de connaissance*

INSTITUT
MONTAIGNE



LES AUTEURS

Iana Dreyer est chercheuse associée à l'Institut Montaigne. Economiste spécialiste du commerce international, elle a aussi développé une forte expertise en affaires européennes et énergétiques. Elle publie depuis de nombreuses années sur ces questions, qu'elle a suivies et approfondies en tant que membre de l'équipe permanente de l'Institut Montaigne. Elle a publié avec les think tanks *Notre Europe – Institut Jacques Delors*, *Institut d'Études de Sécurité de l'Union Européenne (IESE)*, et *European Centre for International Political Economy (ECIPE)* à Paris et à Bruxelles. Elle a aussi publié avec le Groupe Économie Mondiale à Sciences Po et collaboré avec l'unité Commerce International du département des relations internationales de la *London School of Economics*. Ses analyses et articles d'opinion paraissent dans les médias et les forums européens et internationaux, parmi lesquels *East Asia Forum*, *European Energy Review*, Bloomberg. Iana est diplômée de Sciences Po Paris et de la London School of Economics.

Accroître la présence des industries et services français dans le monde

Trois séries de propositions pour rétablir l'équilibre de la balance commerciale de la France et garantir des débouchés internationaux à ses entreprises

par Iana Dreyer

SOMMAIRE

Introduction	5
Chapitre I : Les dynamiques actuelles de la mondialisation dans l'industrie et les services	7
1.1. : L'émergence du « Fabriqué dans le monde ».....	7
1.2. : Le rôle croissant des services dans la production industrielle et dans les échanges internationaux	11
1.3. : Les implications des transformations liées à la mondialisation pour les politiques commerciales des pays avancés	14
Chapitre II : L'économie française dans la mondialisation aujourd'hui	21
2.1. : Les secteurs français porteurs et les potentiels à mobiliser....	21
2.2. : L'Europe : un passage obligé pour les entreprises rendu plus difficile par la fragmentation persistante du marché des services	30
2.3. : Au niveau mondial, des barrières importantes aux exportations françaises existent même dans les pays avancés	34
Chapitre III : La crise du multilatéralisme et les difficultés de la stratégie commerciale européenne	43
3.1. : Un système commercial international en panne	44
3.2. : La Politique commerciale commune : grandes ambitions, peu de succès	48
3.3. : Le positionnement français au sein du marché unique et de la Politique commerciale commune	56

Chapitre IV : Propositions	61
4.1. : Au niveau national : préparer le tissu productif français à l'économie mondiale de demain	61
4.2. : Au niveau européen : contribuer au parachèvement du marché des services	66
4.3. : À l'international : donner de nouvelles priorités et adapter la méthode de négociations de la Politique commerciale commune	69
Annexes	77
Annexe I : Le régime commercial international actuel	77
Annexe II : Monde ouvert ou monde protectionniste ? Un bref état des lieux	79
Annexe III : OMC, libre-échange et réciprocité : éclairage sur ne initiative européenne dans les marchés publics	82

INTRODUCTION

Malgré ses faibles performances à l'export, reflétées dans la dégradation continue de sa balance commerciale depuis une dizaine d'années, l'économie française est dotée de nombreux atouts.

Cependant, l'inadaptation de nombre de ses structures - juridiques, fiscales et institutionnelles – aux conditions actuelles de la production et aux exigences de la zone monétaire dans laquelle elle est partie prenante, a alimenté son décrochage par rapport à un certain nombre de partenaires européens. Une stratégie globale de projection dans l'économie européenne et mondiale est nécessaire. Certes, dans un contexte de crise prolongée, la France a amorcé des réformes pour rétablir sa compétitivité et exporter davantage et, fin 2012, le Ministère du Commerce extérieur a dévoilé une nouvelle politique d'accompagnement des entreprises françaises à l'international, se fixant comme objectif de résorber le déficit commercial hors énergie d'ici cinq ans.

Si cet objectif est louable, l'atteindre requiert de prendre en compte des sujets beaucoup plus structurants pour les entreprises françaises désireuses de s'internationaliser. L'on songe notamment aux règles économiques européennes ainsi qu'aux négociations menées par l'Europe dans et hors du cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) pour ouvrir les marchés à l'international. Ces règles et mécanismes complexes méritent d'être mieux connus et compris, et de faire partie intégrante du débat public, sans *a priori* idéologique. Agir sur ces règles, appréhender ces mécanismes doivent permettre d'approfondir les réformes en cours et, aux entreprises françaises, de se développer davantage au niveau international.

Cette étude entend porter trois messages clefs :

- le tissu économique de la France, surtout ses petites et moyennes entreprises, est moins ouvert aux chaînes de valeur industrielles régionales et mondiales que les économies les plus compétitives en Euro, ce qui explique sa relative perte de vitesse dans les échanges mondiaux ;
- notre pays a avant tout perdu des parts de marché dans la zone Euro – comme plus généralement dans les pays avancés. Alors que la France présente de réelles forces dans les services, la fragmentation persistante du marché européen des services est un réel handicap pour le déploiement du potentiel des entreprises françaises ;

- dix ans après son lancement, le cycle de Doha à l'OMC peine à aboutir. Les appels se font de plus en plus pressants pour que l'ouverture des marchés continue, afin de stimuler la croissance. Les récentes décisions européennes de lancer des négociations bilatérales avec les grandes économies que sont les États-Unis et le Japon, bien que présentant de nombreux risques, sont à ce titre une réelle opportunité de relancer la machine du commerce international et à terme de retrouver le chemin du multilatéralisme ouvert centré autour de l'OMC.

L'étude est organisée en quatre temps. Le premier présente les grandes tendances du commerce international des biens industriels et des services et analyse leurs implications pour la politique commerciale des pays avancés. Le deuxième analyse le commerce international de la France dans l'économie mondiale, et, outre ses problèmes, y décèle les nombreux atouts du pays. Il analyse également les obstacles réglementaires et douaniers au déploiement des entreprises françaises dans l'Union européenne et dans le monde. Le troisième volet de cette étude est un état des lieux du régime commercial mondial, un bilan de la Politique commerciale commune et une analyse les positionnements français au sein de ces derniers. Enfin, la quatrième partie formule trois séries de propositions pour que la France puisse mieux faire valoir ses atouts économiques dans le monde.

CHAPITRE I

LES DYNAMIQUES ACTUELLES DE LA MONDIALISATION DANS L'INDUSTRIE ET LES SERVICES

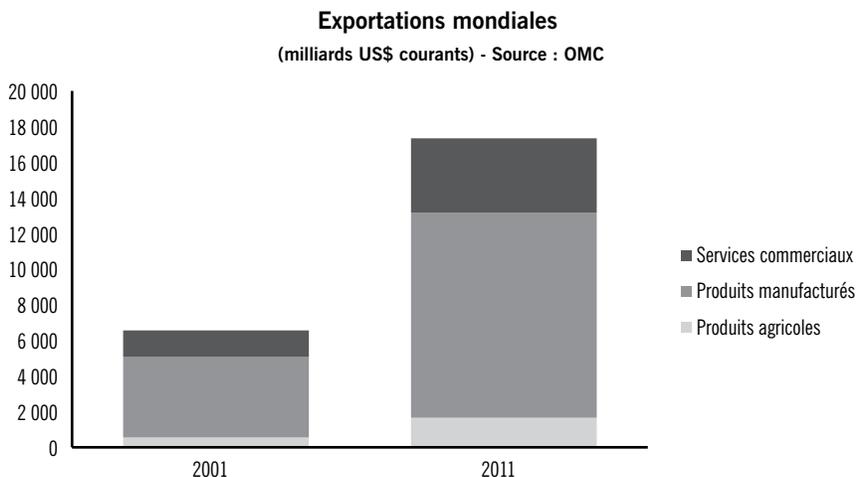
Les échanges internationaux sont dans leur grande majorité des échanges entre industries désormais insérées dans des chaînes de valeur complexes où les services intermédiaires jouent un rôle croissant. L'urbanisation, l'enrichissement et le vieillissement démographique contribuent au développement des services, publics et privés, qui répondent à des besoins d'infrastructures ou de bien-être. Les économies compétitives aujourd'hui sont celles qui savent insérer leur tissu productif dans ces dynamiques.

1.1. L'ÉMERGENCE DU « FABRIQUÉ DANS LE MONDE »

La valeur des exportations mondiales de biens est passée de 3 700 milliards de dollars en 1993 à 17 819 milliards de dollars en 2011¹. Avec cette croissance spectaculaire du commerce et la montée de l'Asie et des pays émergents dans la production mondiale, on a assisté à un déplacement massif des échanges commerciaux vers ces régions. Stimulé par le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) et par l'ouverture des pays émergents, ce processus s'est accompagné d'un bouleversement profond des modes de production industriels, entraînant avec lui des changements dans la nature même des échanges. Ces derniers, dominés par les biens industriels (Figure 1), se sont mués en un processus complexe de « chaînes de valeur » où produits semi-finis, composants et services jouent un rôle croissant.

¹ OMC, *Statistiques du commerce international* 2012.

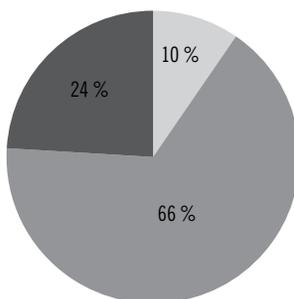
**Figure 1: La part de l'industrie, des services et de l'agriculture
dans le commerce mondial, 2001 et 2011**



Exportations mondiales en 2011

(% du total) - Source : OMC

■ Produits agricoles ■ Produits manufacturés ■ Services commerciaux



Source : calculs de l'auteur basés sur les données fournies par OMC, dans « Statistiques du commerce international 2012 ».

Ainsi, les biens de consommation finale ne composent-ils aujourd'hui que 21 % des échanges de biens industriels. La part qu'y occupent les biens d'équipement industriels est de 16,8 %, et la part des biens dits « intermédiaires » (composants et produits semi-finis) de 56 %². Le commerce biens intermédiaires a crû de 6,2 % en volume entre 1995 et 2006³.

En se plaçant dans ces chaînes de valeur pour développer leurs exportations, de nombreux pays en voie de développement ont pu faire leurs premiers pas dans l'industrialisation et accélérer leur développement économique⁴. Une grande variété de produits a ainsi pu émerger et les prix de nombreux produits de consommation ont baissé dans les pays avancés⁵.

Fortement régionalisée, cette méthode de production a été poussée très loin en Asie du Sud Est. Elle a commencé dans les années 1980 avec la délocalisation, dans cette région, d'une partie de la production japonaise arrivée à maturité, puis a intégré la Chine dans les années 2000 comme lieu d'assemblage final de marchandises destinées, *in fine*, aux marchés occidentaux. Elle a aussi vu l'entrée en scène d'investisseurs taiwanais, coréens, ou de Hong Kong, dont les industries ont mûri et les acteurs économiques développé des capacités massives d'investissement. Processus dynamique et mouvant, la production « fragmentée » se déplace à mesure que les coûts de production en Chine augmentent avec le niveau de vie de sa population⁶. Elle permet actuellement aux pays plus pauvres de l'Asie, comme le Vietnam, le Bangladesh et le Pakistan, d'intégrer ces chaînes de production, notamment dans le textile ou l'électronique. Des projections récentes indiquent que la part des biens intermédiaires échangés en Asie pourrait passer de 53 % aujourd'hui à 58 % d'ici 2030⁷.

On a pu constater un processus similaire en Europe, avec l'ouverture des pays d'Europe Centrale et Orientale et leur intégration au sein de l'Union européenne (UE)⁸. Cette ouverture a permis aux industries d'Europe de l'Ouest (les entreprises

² S. Miroudot, R. Lanz, A. Ragoussis, « Trade in Intermediate Goods and Services », OECD Trade Policy Working Papers n° 93, 2009.

³ *Ibid.*

⁴ M. Haddad, B. Shepherd, « Export-led growth: Still a viable strategy after the crisis? », Vox.EU, 12 avril 2011,

⁵ L. Fontagné, « Contribution 5 », *Les atouts de la France dans la mondialisation*, Conseil d'Analyse Économique, 2007.

⁶ R. Jacob., « China wage rises bring shift in production », Financial Times, 6 septembre 2011.

⁷ P. Athukorala, *Asian Trade Flows: Trends, Patterns and Projections*, Arndt-Corden Department of Economics Crawford School of Economics and Government College of Asia and The Pacific, Australian National University, 2011.

⁸ R. Frensch., « European trade in parts and components: searching (for a trade model for searching) for offshoring evidence », Working Papers 280, Osteuropa-Institut (Institute for East European Studies), Regensburg, 2010.

allemandes en tête, mais pas uniquement) de gagner en productivité en localisant une partie de leur production dans ces pays. Ainsi, l'accroissement très important des échanges entre l'Europe de l'Ouest et l'Europe de l'Est est-il avant tout le fait de flux de marchandises intermédiaires, de composants et de biens d'équipement qui nourrissent la consommation et les *exportations* européennes⁹. L'insertion des pays d'Europe Centrale et Orientale dans ces circuits de production industriels a fortement contribué au rattrapage économique de ces régions.

Le commerce entre l'UE et la Chine est, lui aussi, très largement le fait de produits intermédiaires. Entre 1995 et 2004, si les importations allemandes venant de Chine ont crû de 19 %, elles ont essentiellement consisté en biens d'équipement, en composants et en produits semi-finis. La part des biens de consommation finale dans l'accroissement des échanges entre la Chine et l'Allemagne n'a été que de 3 %¹⁰.

Si les « délocalisations » d'activités à moindre valeur ajoutée vers des pays aux coûts de main d'œuvre bas jouent un rôle important dans la croissance du commerce de biens intermédiaires et des chaînes de valeur, les délocalisations vers des pays avancés le font tout autant sinon plus. En effet, la majorité des entreprises des pays avancés qui décident de localiser une partie de leur activité à l'étranger le font vers d'autres économies avancées¹¹. La décision de « localiser ailleurs » certaines fonctions d'une entreprise dépend en effet de nombreux facteurs, comme la recherche de processus d'innovation et de production plus efficaces, l'accès à des savoirs et savoir-faire spécifiques ainsi qu'à des marchés étrangers. Par ailleurs, de plus en plus de pays émergents localisent une partie de leurs activités dans les pays avancés pour ces mêmes raisons¹². Toutes ces évolutions ont récemment été corroborées par l'INSEE dans le cas de la France¹³.

⁹ K. Eck, « Decomposing a decade's growth of Central and Eastern Europe's trade », *Kurzanalysen und Informationen*, Nr. 40, mai 2009, Osteuropa-Institut, Regensburg (Ratisbonne).

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Ch. Carrincazeaux, M. Coris, « The Decision-Making Process of Relocations: What, Where, How and Why? », *Les Cahiers du Gretha*, n° 2012-04, janvier 2012.

¹² *Ibid.*

¹³ *Les Echos*, « Délocalisations : l'Insee tord le cou aux idées reçues », 12 juin 2013.

1.2. LE RÔLE CROISSANT DES SERVICES DANS LA PRODUCTION INDUSTRIELLE ET DANS LES ÉCHANGES INTERNATIONAUX

Encadré 1 - Que recouvrent les notions de « services » et d' « échange international » de services ?

Les services sont les activités « immatérielles » de l'économie. Dans les pays avancés, ils représentent plus des deux tiers de l'activité économique et des emplois. Dans les pays en voie de développement, les services représentent seulement entre un tiers et près de la moitié du produit national et de l'emploi. Un fort taux d'activité de services dans une économie est le signe qu'elle est riche et diversifiée. On peut distinguer trois grands types de services :

- **les services aux entreprises, qui soutiennent l'activité économique et l'industrie.** Par exemple : les services financiers et d'assurance, les cabinets de conseil, les services juridiques, les laboratoires de recherche, les services de communication et de marketing, les pourvoyeurs de systèmes d'information, les services de maintenance, les cabinets d'architectes, les activités de design, etc. ;
- **les services aux personnes ou aux ménages.** Par exemple : les loisirs, la culture, le tourisme, le commerce et la distribution, les aides ménagères, les coiffeurs et autres instituts de beauté, etc. ;
- **les services publics et d'infrastructure :** la santé, l'éducation, les transports, les télécommunications, la distribution d'énergie et autres services urbains (propreté, assainissement des eaux, voirie...).

Les services s'échangent peu à l'international, et ce pour plusieurs raisons. Tout d'abord, la vente et la consommation de services se font localement : on ne traverse pas la frontière pour aller chez le coiffeur par exemple. Ensuite, de nombreux services, notamment les services d'intérêt général ou d'infrastructure, ont longtemps été et sont encore souvent organisés en monopoles publics, peu sujets à une logique de marché, encore moins à une logique d'internationalisation. Ainsi, seulement 24 % du commerce international est-il le fait d'échanges de services.

La nature des échanges internationaux de services se distingue fortement du commerce de biens. Dans le commerce des biens, c'est le produit qui traverse la frontière. Dans les services, il est plus rare que le produit lui-même traverse la frontière, bien que les nouvelles technologies le permettent de plus en plus. Dans les services, c'est soit le prestataire qui se déplace (l'équipe d'un cabinet d'audit effectuant une mission à l'étranger), soit le consommateur (un touriste voyageant ou un patient allant se faire soigner à l'étranger). Dans une grande majorité de cas, il induit un investissement direct de ou vers l'étranger. Un opérateur de télécommunications installera des bureaux et des infrastructures à l'étranger et embauchera sur place le personnel nécessaire au fonctionnement de l'entreprise. Cela ne l'empêchera pas d'envoyer du personnel en expatriation, ni de maintenir son siège opérationnel et ses opérations globales dans son pays d'origine.

Comment se négocie l'ouverture du secteur des services à l'OMC et les accords bilatéraux ? Les négociations commerciales à l'OMC portent sur l'investissement direct dans les services, la mobilité des prestataires et des consommateurs des services, ainsi que sur l'échange transfrontalier de prestations.

La « servicialisation » de l'industrie, condition de sa compétitivité

La part de l'industrie dans la valeur ajoutée est passée, dans les pays de l'OCDE, de 25 % en 1980 à 16 % 2007. Une telle évolution est en partie normale et ne s'accompagne pas d'un déclin absolu de valeur ajoutée dans l'industrie. De plus, les services, comptabilisés dans d'autres séries statistiques, jouent un rôle croissant dans l'industrie, surtout dans les économies avancées. En partie en raison de l'externalisation de fonctions « servicielles » qui précédemment faisaient partie de firmes industrielles verticalement intégrées, les frontières entre services et industrie tendent à s'estomper. Aussi, dans les pays avancés, les emplois dans l'industrie se déplacent-ils vers des activités « servicielles » comme la Recherche et Développement (R&D) en amont ; la vente ou les services après-vente ou encore la maintenance en aval. Des études montrent qu'une industrie plus riche en activités de services est une condition essentielle pour maintenir sa compétitivité à l'export. En Suède, 39 % des emplois industriels relèvent d'activités « servicielles ». Actuellement

34 % de la valeur ajoutée industrielle allemande vient de prestataires de services^{14 15}. La forte présence de services est pour beaucoup dans la performance à l'exportation des industries des économies avancées qui l'ont favorisée. Elle a ainsi contribué à stabiliser la part de l'industrie dans la production suédoise (21 % du PIB en 1980, à 20 % en 2007)¹⁶.

La croissance des échanges de services, une tendance de fond

Au-delà de leur rôle croissant dans l'industrie, les services jouent un rôle de plus en plus important dans le commerce mondial. La croissance du commerce des services dans le monde a été forte ces dernières années : + 9,5 % par an en moyenne entre 2000 et 2010¹⁷. Cet accroissement est lié à plusieurs phénomènes qui se nourrissent mutuellement :

- **les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC)**. Elles permettent une réorganisation de certaines activités économiques, qui peuvent désormais être commercialisées et livrées à distance. Par exemple, des services simples de gestion comptable d'une entreprise peuvent aujourd'hui être fournis à des dizaines de milliers de kilomètres à moindre coût : il suffit de communiquer par e-mail et échanger des dossiers en ligne avec le prestataire. De plus en plus de services peuvent être délivrés par internet¹⁸ ;
- **la croissance même du commerce de biens**. On pense notamment aux activités de transport, de logistique, de distribution, aux activités postales, ou encore de financement et d'assurance du commerce, qui constituent la grande majorité des services échangés à l'international ;
- **le développement des chaînes de valeur internationales**. Le commerce des services dans le monde est très majoritairement un service d'entreprises à entreprises : 73 % de celui-ci consiste en des activités intermédiaires s'insérant dans un processus de production plus large¹⁹ ;

¹⁴ *Les Echos*, « Délocalisations : l'Insee tord le cou aux idées reçues », 12 juin 2013.

¹⁵ McKinsey Global Institute, *Trading myths: Addressing misconceptions about trade, jobs, and competitiveness*, 2012, p. 3.

¹⁶ *Ibid.*, p. 22.

¹⁷ Source : calculs de l'auteur basés sur OMC.

¹⁸ H. Meijers, « Does the internet generate economic growth, international trade, or both? » *Working Paper 2012-050*, UNU/MERIT May 2012.

¹⁹ S. Miroudot et al., *op cit.*

- **l'urbanisation²⁰, la montée des classes moyennes dans de nombreux pays et l'ouverture croissante de services publics aux acteurs privés.** Ces évolutions ont favorisé les investissements étrangers dans des services d'infrastructure et d'intérêt général ces dernières décennies : les télécommunications, les transports publics, la gestion de l'eau, les services de propreté. L'enseignement supérieur et certains services de santé s'internationalisent et se commercialisent également. On peut penser, par exemple, à certaines universités américaines ou aux écoles de commerce françaises qui ouvrent des campus à l'étranger, ou bien au développement de services de santé (dentaires, par exemple) pour étrangers en Europe centrale et orientale ou en Asie. Plusieurs facteurs laissent penser que cette tendance ira en s'accroissant tant dans les pays avancés que dans les pays émergents les plus dynamiques : la demande croissante de bien-être liée à l'enrichissement, l'allongement de la durée de vie ainsi que la contrainte croissante sur les finances publiques. Celle-ci oblige les États – pour des raisons de maîtrise des coûts et d'efficacité – à impliquer davantage les acteurs privés dans la fourniture de services, sur la base de règles de marché, au travers de marchés publics plus concurrentiels ou de privatisations²¹.

1.3. LES IMPLICATIONS DES TRANSFORMATIONS LIÉES À LA MONDIALISATION POUR LES POLITIQUES COMMERCIALES DES PAYS AVANCÉS

Même si la connaissance des évolutions les plus récentes de l'économie mondiale reste à approfondir, leurs implications pour la stratégie commerciale des pays sont néanmoins très claires :

La spécialisation internationale actuelle et l'ouverture économique sont largement bénéfiques pour les pays avancés

Les États-Unis et l'UE, dont les secteurs industriels à haute valeur ajoutée et les services sont particulièrement compétitifs, sont les gagnants de cette mondialisation.

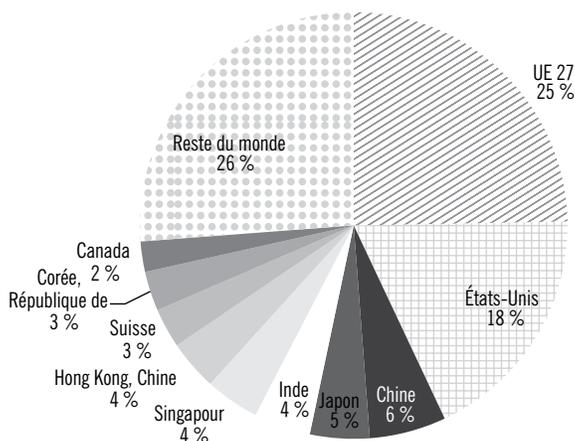
²⁰ Selon les dernières projections des Nations Unies, la part de la population mondiale vivant en zone urbaine devrait passer de 51,6 % en 2010 à 59,9 % de la population en 2030. Voir site internet *World Urbanization Prospects, the 2011 Revision*: <http://esa.un.org/unpd/wup/CD-ROM/Urban-Rural-Population.htm>

²¹ I. Dreyer (2011), « *Potential Contours of the World Economy by 2030. Stakes for the European Union* ». Background paper to the EU-sponsored 2011 European Strategy and Policy Analysis System, Mimeo. August 2011.

L'UE présente un excédent commercial dans l'automobile (85 milliards d'euros), secteur dans lequel elle fournit 25 % de la production mondiale. Sa balance commerciale est également excédentaire dans la chimie (43 milliards d'euros), l'aviation civile (16,9 milliards d'euros), la machine-outil et les équipements électriques (130 milliards d'euros), ainsi que dans les produits pharmaceutiques (35 milliards d'euros). Ses principaux déficits commerciaux sont dans les secteurs du textile (49,9 milliards d'euros) et des chaussures (8,6 milliards d'euros), à faible valeur ajoutée²². Les États-Unis sont le deuxième exportateur mondial de biens²³. Les biens industriels à haute valeur ajoutée comptent pour plus de 60 % de leurs exportations. Les produits chimiques, les biens d'équipement de transport et la machine-outil sont leurs principaux atouts²⁴.

S'agissant du commerce des services, il est largement dominé par les économies avancées. L'UE assure, à elle seule, près du quart des exportations mondiales de services, suivie des États-Unis, qui en assure près d'un cinquième (voir Figure 2)²⁵.

Figure 2 - Principaux exportateurs et importateurs mondiaux de services commerciaux, 2011



Source : OMC.

²² Source : DG Commerce, Commission. Les chiffres concernent l'année 2010.

²³ Source : OMC, *Statistiques du Commerce Mondial 2012*.

²⁴ Business Insider, « MADE IN USA: The Top 10 Manufactured Products In America's \$2 Trillion Export Industry », 8 mars 2012.

²⁵ OMC, *Statistiques du Commerce Mondial 2012*.

L'ouverture précoce des industries des économies avancées au commerce dans le cadre du GATT depuis 1947 a largement contribué à la longueur d'avance qu'elles ont actuellement sur le plan économique, industriel et des services sur les pays en voie de développement et émergents, dont l'ouverture est plus récente et moindre (voir Annexe 1).

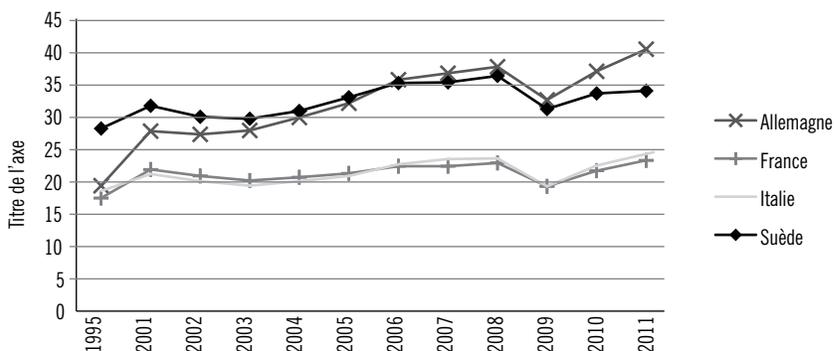
Les économies dont le tissu économique est le plus fortement inséré dans les échanges internationaux sont les plus compétitives

L'accroissement de la part du commerce de biens dans le PIB de l'Allemagne est à ce titre éclairant. La Figure 3 ci-dessous met face à face l'accroissement de la part des échanges internationaux dans la production allemande et l'évolution de son rang dans les classements de compétitivité internationale ces dix dernières années. Passés de 27,7 % du PIB en 2001 à 40,3 % en 2011, les échanges allemands de biens reflètent à quel point le tissu productif du pays s'est inséré dans les chaînes de production mondiales. Les gains d'efficacité économique dont le pays a pu bénéficier grâce à cet effort lui ont permis de passer, au cours de la même période, de la 17^e place à la 6^e dans le classement de la compétitivité des économies effectué annuellement par le Forum Économique Mondial. La forte ouverture de l'économie suédoise aux échanges²⁶ est également corrélée à sa performance économique ces dernières années. *A contrario*, le taux stable et plus faible d'intégration aux échanges mondiaux de l'Italie ces dix dernières années semble renforcer le constat qu'ouverture du tissu productif aux échanges mondiaux et compétitivité globale de l'économie sont intimement liées.

²⁶ En partie plus naturelle étant donnée la petite taille de l'économie.

**Figure 3 – Intégration du tissu productif
dans les échanges mondiaux et compétitivité**

**Intégration commerciale Allemagne, France, Italie
Valeur moyenne des importations et exportations de marchandises / PIB**



Source : Eurostat.

Compétitivité – Rang mondial

Pays	Rang en 2002	Rang en 2013
Allemagne	17	6
Suède	5	4
France	20	21
Italie	26	41

Source : Global Competitiveness Report 2012-2013 et Global Competitiveness Report 2002-2003.

La clé de la compétitivité industrielle à l'export réside dans une plus forte ouverture de l'industrie aux chaînes de valeur internationales alliée à sa montée en gamme

Ainsi, bien que cela puisse paraître a priori paradoxal, accroître la capacité de l'industrie à exporter implique d'accroître la part des importations dans la production industrielle. Au fur et à mesure de la transformation de l'industrie suédoise durant les années 1990 et 2000 décrite ci-dessus, la part des importations a joué un

rôle de plus en plus important dans les produits industriels exportés. La part des composants importés dans les biens industriels exportés par la Suède est passée de 33 % au milieu des années 1990 à 39 % une décennie plus tard²⁷.

L'industrie doit aussi s'ouvrir aux investisseurs étrangers pour mieux exporter. Le succès suédois – industriel et à l'exportation – repose aussi sur une stratégie d'attraction des investissements directs étrangers. De 1989 à 1999, la part des investisseurs internationaux dans les entreprises suédoises cotées a augmenté de 7 % à 40 %. Durant cette période, les dix plus grandes multinationales investies en Suède ont contribué à hauteur de 35 % à la croissance du secteur manufacturier du pays. Ces investisseurs ont surtout été présents dans les cinq secteurs qui ont contribué à hauteur de 80 % à la croissance de l'industrie²⁸. Ces évolutions se sont accompagnées d'une croissance spectaculaire des exportations, dont la part dans le PIB est passée de 0,5 % à 4,8 % entre 1980 et 2007. La récente revitalisation du secteur automobile britannique est également liée aux transformations que les investisseurs allemands et indiens, qui en ont pris le contrôle durant la dernière décennie, y ont introduites²⁹.

Cette ouverture doit être mise au service de la montée en gamme des produits proposés. La nouvelle spécialisation internationale des économies porte aujourd'hui moins sur les produits eux-mêmes que sur la nature des tâches effectuées sur un territoire : selon leur contenu en recherche et innovation, par exemple, ou bien encore leur intensité en travail qualifié ou peu qualifié.

Pour monter en gamme, la recherche et le développement (R&D) sont des activités essentielles pour maintenir la compétitivité des économies avancées. En dehors du cas allemand bien connu, celui de la Suède est éclairant. Les efforts de R&D dans ces pays sont élevés. La Suède a dépensé 3,4 % de son PIB en R&D en 2010 ; l'Allemagne 2,8 %. Leurs taux sont similaires à celui des États-Unis (2,9 %) – à comparer avec les 2,2 % de la France³⁰. La structure des emplois dans l'industrie a également suivi cette montée en gamme. En Suède, les emplois à forte valeur ajoutée ont augmenté de 1,7 % par an entre 2001 et 2007, alors que les simples emplois d'assemblage ont diminué de 2,6 % par an sur cette période.

²⁷ McKinsey Global Institute, *Op. cit.*, p. 23.

²⁸ McKinsey Global Institute, *Op. cit.*, p. 22. Malheureusement les mêmes chiffres ne semblent pas disponibles pour la France.

²⁹ Le Monde, « La nouvelle jeunesse des anglaises », 4 janvier 2013. Financial Times, « China now Jaguar Land Rover's prime market », 13 janvier 2013.

³⁰ Les chiffres sur les dépenses de R&D ont été consultés sur la base de données statistiques de l'OCDE en février 2013.

Les entreprises insérées dans les chaînes de valeur internationales sont plus productives, plus innovantes et créent plus d'emplois qualifiés

Les entreprises engagées dans des processus de « fragmentation » de leur production augmentent leur productivité. Selon des estimations récentes, l'augmentation de 1 % de la part des importations de produits intermédiaires fait croître la productivité des entreprises de 0,3 %³¹.

Les entreprises qui exportent sont généralement plus productives que les entreprises qui n'exportent pas. Le lien de causalité entre productivité et exportations d'une entreprise n'est pas clairement établi. Mais celui entre ouverture des entreprises aux capitaux internationaux et leur capacité d'innovation, l'est davantage car cette dernière accélère l'adoption de nouvelles technologies³².

Les entreprises plus productives et exposées aux marchés internationaux ont une plus grande capacité à créer et à maintenir des emplois. Une étude portant sur les effets de l'exposition des entreprises françaises à la concurrence internationale montre que, si les importations de produits finis ont eu des effets négatifs sur l'emploi dans les entreprises exposées à cette dernière, dans le cas d'importations de biens intermédiaires, les effets sur l'emploi dans ces entreprises étaient plutôt positifs³³.

Les nouveaux emplois industriels sont plus qualifiés et de nature plus « servicielle ». Si 85 000 emplois industriels ont disparu en Suède de 1993 à 2007, 120 000 ont été créés dans des services aux entreprises liés au secteur industriel. Ces évolutions ont été accompagnées d'investissements massifs dans la qualification du personnel³⁴.

³¹ Stone, B. Shepherd, « Dynamic Gains from Trade: The Role of Intermediate Inputs and Equipment Imports », *OECD Trade Policy Papers*, n° 110, 2011.

³² N. Kiriya, « Trade and Innovation: Synthesis Report », *OECD Trade Policy Papers*, n° 135, 2012. Voir aussi L. Fontagné, F. Toubal, *Investissement direct étranger et performances des entreprises*, Conseil d'Analyse Économique, 2010.

³³ F. Kramarz, « Employment and Trade in France : A Firm-Level View (1995-2004) », *OECD Trade Policy Working Papers*, N° 124, 2011.

³⁴ McKinsey Global Institute, 2012, *op. cit.*

La politique commerciale doit être pensée de manière intégrée

Avec le développement des chaînes de valeur internationales, la politique commerciale requiert une approche de plus en plus intégrée visant à les optimiser. Ainsi, les questions de droits de douane, de normes techniques, d'investissements, de marchés publics, de mouvements des personnes (dont il sera question dans la partie suivante), ne peuvent-elles plus être considérées séparément. Elles doivent être pensées dans leur globalité et en interaction – et en interaction surtout avec les réformes économiques nationales visant à ouvrir le pays aux dynamiques de production mondiale.

Dans ce contexte, il est nécessaire de rappeler que le protectionnisme devient de plus en plus coûteux. Les biens passant plusieurs fois les frontières, la multiplication de droits de douane que ces passages fréquents induisent, renchérit le coût des intrants et donc les coûts de production. *A contrario*, l'absence de droits de douane semble être un accélérateur d'activité et d'innovation. L'industrie de l'électronique bénéficie depuis 1997 de l'Accord sur les technologies de l'information sous l'égide de l'OMC. Cet accord élimine entièrement les droits de douane sur les produits électroniques et leurs composants. Sans un tel régime, les incessantes et rapides innovations vues cette dernière décennie n'auraient probablement pas eu lieu.

CHAPITRE II

L'ÉCONOMIE FRANÇAISE DANS LA MONDIALISATION AUJOURD'HUI

L'économie française a su s'insérer dans l'économie mondiale. Elle présente de réels atouts, tant dans l'industrie que dans les services. Mais le modèle poursuivi à ce jour s'essouffle, les chiffres de sa balance commerciale en étant l'un des symptômes les plus manifestes. La priorité des politiques publiques doit être de permettre aux entreprises françaises – notamment à son tissu fragmenté de petites entreprises industrielles ou de services – de mieux s'insérer dans les segments des chaînes de valeur régionales et internationales présentant la plus haute valeur ajoutée. Ceci implique en premier lieu d'ouvrir son propre tissu économique aux flux internationaux, mais il s'agit aussi de viser en complément une expansion en Europe, et de réduire les nombreuses barrières que lui présentent ses partenaires commerciaux.

2.1. LES SECTEURS FRANÇAIS PORTEURS ET LES POTENTIELS À MOBILISER

Les atouts français dans le commerce international

Tableau 1 - Principales destinations des exportations
françaises de marchandises

Destination	Part des exportations françaises (2012)
UE27	59,2 % (dont zone euro : 46,7 %)
Asie	12,8 %
Amérique du Nord	9,7 %
Europe hors UE	8,2 %
Afrique	6,5 %

Source : DG Trésor.

Les chiffres de la balance commerciale française (– 67,2 Md€ en 2012 après – 74,1 Md€ en 2011³⁵) et les débats sur le décrochage de son industrie, tant en Europe que sur les marchés internationaux, masquent parfois le fait que la France présente de nombreux atouts dans le commerce international sur lesquels une stratégie d'internationalisation des activités devrait davantage s'appuyer.

La France est la sixième puissance commerciale mondiale. La productivité de sa main d'œuvre est parmi les plus élevées au monde : elle dépasse celle de l'Allemagne. Les grands groupes français occupent bien souvent des positions de leader et, dans chaque métier, on trouve un champion français parmi les cinq meilleurs : aéronautique, nucléaire, pétrole, gaz, pharmacie, travaux publics, construction, banque, assurances, traitement de l'eau, téléphonie, services informatiques, agroalimentaire, esthétique, luxe, tourisme. Certaines entreprises françaises de taille intermédiaire ont également pris le chemin des marchés internationaux, que ce soit dans l'industrie, l'agro-alimentaire, les cosmétiques ou la mode. La France est le principal exportateur de produits agro-alimentaires d'Europe (20,1 % des exportations européennes en 2011 de nourriture, boissons et tabac, selon Eurostat).

Certaines productions françaises se portent bien et certaines industries sont aujourd'hui excédentaires. Tel est notamment le cas des secteurs suivants :

- les équipements de transport – aéronautique en tête – avec un solde excédentaire de la balance commerciale de 1,6 milliard d'euros en 2012 ;
- la chimie, les parfums et les cosmétiques (+ 725 millions d'euros en 2012) ;
- l'agro-alimentaire (+ 480 millions d'euros en 2012).

Globalement, les exportations ont augmenté durant la dernière décennie sur ces trois postes. La France est aussi exportatrice nette de produits agricoles (563 millions d'euros d'excédent en 2012), dont les exportations ont continuellement augmenté tout au long de la dernière décennie. L'électricité et le gaz manufacturé (180 millions d'euros) et les produits pharmaceutiques (258 millions d'euros), sont aussi largement excédentaires³⁶. Ces excédents correspondent aux avantages comparatifs de la France, qu'elle partage par ailleurs avec ses principaux partenaires européens³⁷.

³⁵ DG Trésor – Pôle Commerce extérieur, « Les résultats du commerce extérieur de la France en 2012 », Dossier de presse, 7 février 2013.

³⁶ Les chiffres de la balance commerciale cités dans les deux paragraphes précédents ont été recueillis en février 2013 sur le site internet de l'INSEE.

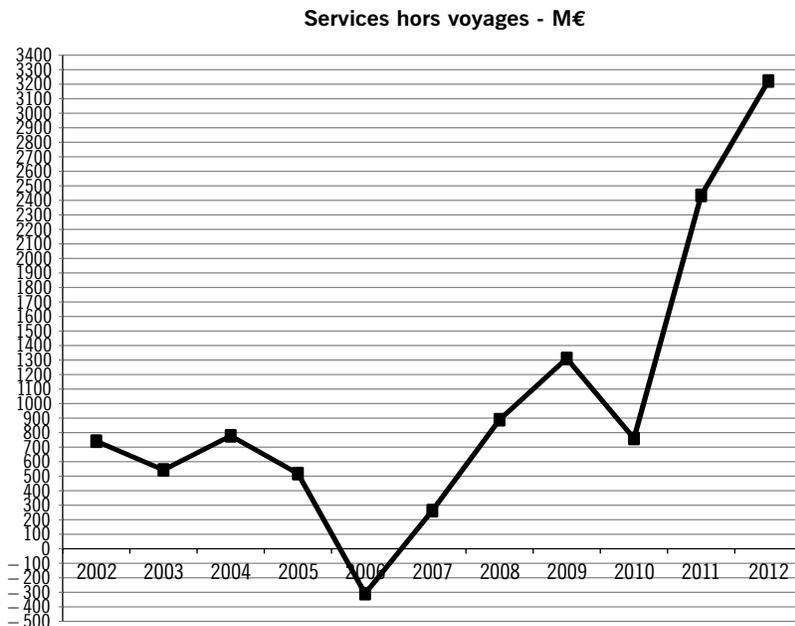
³⁷ Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, « Spécialisation à l'Exportation de la France et de quatre grands pays de l'Union Européenne entre 1990 et 2009 », *Lettre Trésor-Eco*, n° 98, février 2012.

La France est exportatrice nette de services (voir les graphiques dans la Figure 4 ci-dessous). L'excédent de sa balance commerciale dans les services, de 3,2 milliards d'euros en 2012 hors voyages, est même très important. La France n'est pas seulement la première économie exportatrice mondiale de services touristiques. Elle est aussi exportatrice nette de :

- services aux entreprises (conseil et assistance, services opérationnels, services de recherche et développement), dont le solde net a représenté à lui seul de 2,3 milliards d'euros en 2012 et se trouve en forte croissance, malgré la crise;
- services de construction ;
- services de communication³⁸.

Par ailleurs, les innovations rapportent à notre pays des rentes au travers des redevances et droits de licence.

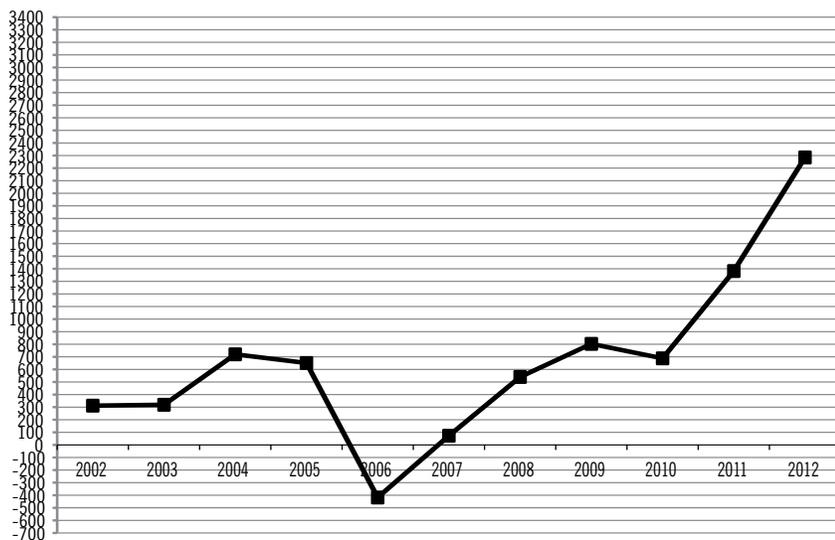
**Figure 4 : Balance des paiements française en 2012
Les services exportateurs nets**



³⁸ Définition INSEE Services aux entreprises. Ces activités correspondent au code EN de la NES (en vigueur jusqu'en 2007) de : postes et télécommunications ; conseils et assistance ; services opérationnels ; recherche et développement.

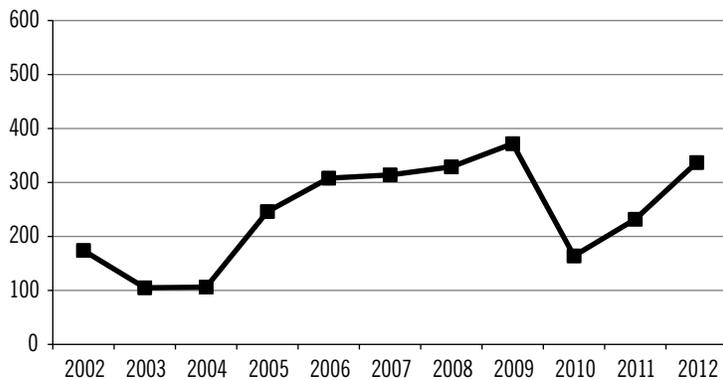
ACCROÎTRE LA PRÉSENCE DES INDUSTRIES ET SERVICES FRANÇAIS DANS LE MONDE

Autres services aux entreprises - M€

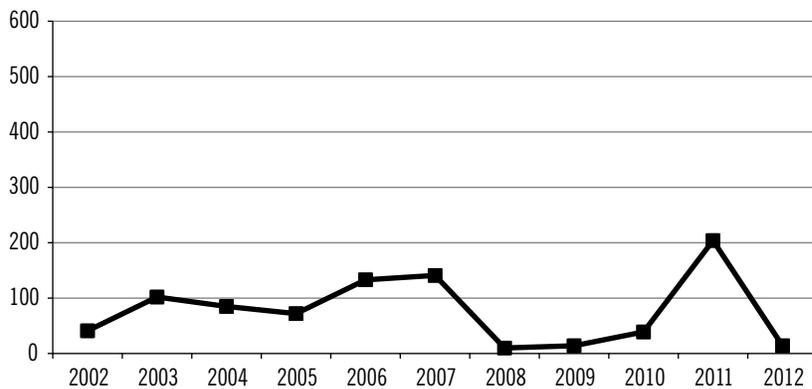


Source: INSEE.

Service de construction - M€



Service de communication - M€



Source: INSEE.

Ainsi, en raisonnant en termes de la valeur ajoutée nationale intégrée dans les exportations, les services contribuent à mieux positionner la France dans le commerce international que les seuls chiffres de la balance commerciale ne sauraient suggérer.

Encadré 2 - Chiffres de la performance à l'exportation : rechercher la valeur ajoutée

Une initiative de recherche lancée en 2012 conjointement par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et l'Organisation pour la Coopération et le développement économique (OCDE) propose de développer la notion de « commerce de valeur ajoutée ». Cette dernière apporte un nouvel éclairage sur la notion de balance commerciale d'un pays et permet de relativiser les performances commerciales de certains d'entre eux.

Concrètement, il s'agit d'estimer la part de la valeur ajoutée localement dans les exportations et importations. Les dernières estimations de l'OCDE montrent que la part de valeur ajoutée nationale dans les exportations chinoises – dont des produits de haute technologie - est de 25 % seulement, confirmant le rôle de la Chine comme lieu d'assemblage de biens dont la plus grande partie des intrants sont importés. En revanche, dans le cas des relations commerciales entre les États-Unis et l'Europe, une des relations commerciales bilatérales les plus profondes au monde, la part de valeur ajoutée nationale est très élevée³⁹. En effet, cette relation bilatérale est avant tout le fait d'échanges de biens et de services à haute valeur ajoutée, intégrées dans un maillage dense d'investissements directs de part et d'autre de l'Atlantique⁴⁰. Raisonner en termes d'exportation de valeur ajoutée permet de donner une importance plus grande aux exportations de services français, dont c'est une des forces : elles représentent 55 % de la valeur des exportations brutes totales du pays⁴¹.

Les entreprises françaises sont de grands investisseurs internationaux. Ce sont des « champions » dans les services qui investissent le plus à l'étranger : les groupes bancaires et d'assurances sont les premiers investisseurs français à l'étranger, suivis des géants de la distribution et de groupes de services d'information et de

³⁹ OECD, « Measuring Trade in Value Added: An OECD-WTO joint initiative », page web <http://www.oecd.org/industry/industryandglobalisation/measuringtradeinvalue-addedanoecd-wtojointinitiative.htm>

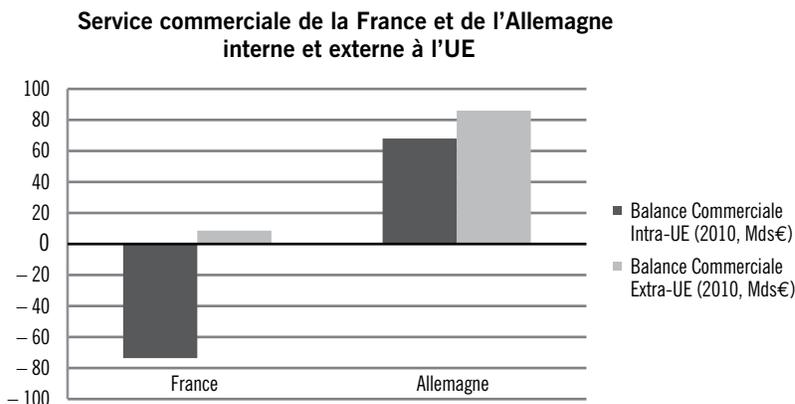
⁴⁰ Daniel Hamilton and Joseph P. Quinlan (Ed.), *The Transatlantic Economy 2012*, Centre for Transatlantic Relations, Johns Hopkins University.

⁴¹ Source : OCDE.

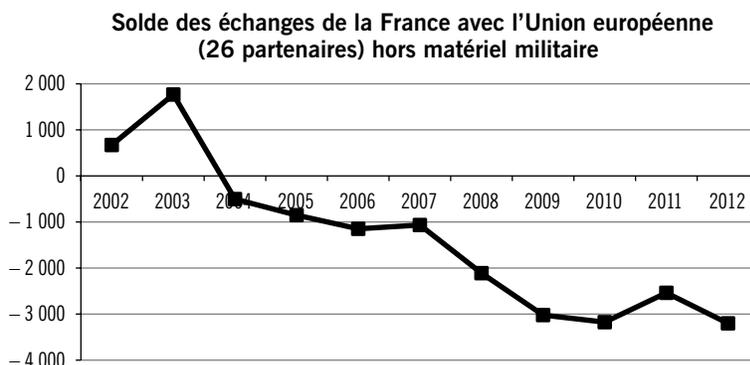
télécommunication. Les énergéticiens sont aussi très investis à l'étranger, sans compter les groupes pétroliers et parapétroliers.

Les destinations des investissements étrangers des entreprises françaises restent concentrées majoritairement dans les pays avancés et en Europe. Hors UE, les États-Unis (165 Mds€ en 2011 selon des chiffres de la Banque de France) sont de loin la première destination des investisseurs français, suivis de la Suisse (36,5 Mds€) et du Japon (18,9 Mds€). Le Brésil (13,9 Mds€), la Chine (5 Mds€), la Russie (11,9 Mds€) sont devenus des destinations de taille. L'Australie et le Maroc ont aussi reçu une plus grande attention des investisseurs français ces dernières années, l'Australie étant la 7^e destination des investissements français, et le Maroc la huitième.

Figure 5 : Balance commerciale de la France dans l'Union européenne



Source : Eurostat, *External an intra-EU trade - A statistical yearbook, 1958 - 2010, Édition 2011.*



Source : INSEE.

Cependant, le décrochage français dans le commerce international est réel. Ce décrochage est surtout patent dans l'Union européenne, destination de 59 % de ses exportations (voir Figure 5 ci-dessus), où le solde commercial est devenu déficitaire en 2004. Il l'est aussi plus généralement dans les exportations françaises vers les économies avancées. Par exemple, le solde des exportations de marchandises vers l'ALENA est passé de 239 millions d'euros d'excédent en 2002 à un déficit de 88 millions d'euros en 2011. De la même façon, la France n'a pas su s'imposer à armes égales avec ses concurrents – allemands notamment – sur les marchés dynamiques de l'Asie.

Les principales causes de décrochage peuvent se résumer de la manière suivante :

- l'inadaptation des coûts et des structures (par exemple, le marché de l'emploi) à la nouvelle réalité européenne suite à l'introduction de l'euro ;
- des politiques publiques favorisant peu l'innovation et rendant le territoire français moins attractif pour les laboratoires de recherche⁴² ;
- la faible réactivité de l'appareil industriel français, pas assez de petites et moyennes entreprises exportatrices, et une faible variété des produits⁴³, qui sont à rattacher à une insuffisante concurrence sur les marchés des biens et services sur le territoire⁴⁴.

À ce titre, la relative perte d'attractivité du site France pour les investisseurs est révélatrice et devrait être source d'inquiétude. Si la France reste un pays très attractif

⁴² E. Cohen, « Contribution 4 », *Les atouts de la France dans la mondialisation*, Conseil d'Analyse Economique, 2007.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Voir le *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française, sous la présidence de Jacques Attali*, La Documentation française, 2008.

pour les investisseurs internationaux, elle a abandonné son rang de deuxième destination européenne en 2011 à l'Allemagne, tandis que l'Espagne en plein cycle de crise et de réformes en 2011 a fait l'objet d'un afflux important d'investissements⁴⁵.

Une insuffisante insertion du tissu productif français, et notamment des petites et moyennes entreprises (PME/PMI) dans les chaînes de valeur régionales et mondiales

L'accroissement de la part des échanges dans l'économie nationale est une clé essentielle pour la compétitivité des économies européennes. Or, la part des échanges dans l'économie française est significativement moins élevée que celle de ses concurrents plus compétitifs (voir Figure 3 ci-dessus). Cette faiblesse relative des échanges dans le tissu productif français s'explique par le fait que la France optimise moins ses chaînes de valeur⁴⁶. Selon les derniers chiffres disponibles fournis par le CEPII⁴⁷, la part des biens intermédiaires dans l'industrie est en France beaucoup plus faible (moins de 20 %) qu'en Allemagne, au Japon ou encore aux États-Unis (plus de 25 %). Des recherches récentes montrent qu'en France les entreprises qui recourent à l'importation de biens intermédiaires sont davantage en mesure d'exporter⁴⁸ : le problème serait donc qu'elles le font en nombre et à une échelle insuffisante. Le raisonnement est le même pour l'importation de services intermédiaires : la part des services intermédiaires importés par la France est moindre qu'ailleurs. Ils représentent de 90 % des échanges de services en l'Allemagne, 91,1 % des échanges en Suède, contre 78,9 % seulement en France⁴⁹.

Enfin, il semble que le modèle d'internationalisation pratiqué jusqu'ici en France – tiré par l'internationalisation des grands groupes – s'essouffle. Ces entreprises sont maintenant fortement implantées à l'étranger et n'entraînent plus autant les filières de sous-traitance et les services avec eux à l'international. Ainsi, le défi majeur de la France est-il de développer la taille et la capacité d'exportation des petites et moyennes entreprises, dont le tissu beaucoup plus dense et performant est la clé des exportations allemandes, italiennes et dans une moindre mesure britanniques⁵⁰.

⁴⁵ Ernst & Young, *Growth, actually - Ernst & Young's 2012 European attractiveness survey*, 2012, p. 8.

⁴⁶ L. Fontagné, *Op. cit.*

⁴⁷ *Ibid.*, p. 68.

⁴⁸ M. Bas, V. Strauss-Kahn, « Does importing more inputs raise exports? Firm-level evidence from France » *Document de travail du CEPII*, n° 2011, 15, juin 2011.

⁴⁹ Miroudot et al. (2009), *Op cit.* p. 48.

⁵⁰ L. Rubini, K.Desmet, F.Piguillem, A.Crespo, « Breaking down the barriers to firm growth in Europe », *The fourth EFIGE policy report*, Bruegel, août 2012.

Il est nécessaire de lever les obstacles qui entravent le développement des petites entreprises françaises, afin de leur permettre d'être les fers-de-lance d'une nouvelle vague d'internationalisation de l'économie.

Dans un secteur qui nous intéresse tout particulièrement dans cette étude – les services aux entreprises – la Commission Attali avait, dès 2008, attiré l'attention sur un certain nombre de barrières à la croissance pour ceux dépendant de professions réglementées. Le rapport soulignait par exemple que les exigences de contrôle des experts comptables sur leur capital, de 75 % aujourd'hui, sont trop contraignantes. Commentant la contrainte placée sur celle des avocats (de 100 %), le rapport soulignait que « **cette exigence continue à limiter fortement le recours à des capitaux extérieurs qui pourrait leur permettre d'étendre leurs activités, particulièrement à l'étranger (...)**⁵¹. Or, aujourd'hui, les cabinets de plus de 50 salariés ne représentent que 0,2 % des cabinets français et 13,3 % du chiffre d'affaires. Une plus forte concentration des cabinets français est donc nécessaire face aux « majors » anglais et américains déjà très présents dans l'Hexagone »⁵².

2.2. L'EUROPE : UN PASSAGE OBLIGÉ POUR LES ENTREPRISES RENDU PLUS DIFFICILE PAR LA FRAGMENTATION PERSISTANTE DU MARCHÉ DES SERVICES

Pour redynamiser leurs exportations, les entreprises françaises doivent surtout veiller à reprendre des parts de marché en Europe. En effet, exporter et se développer en Europe constituent bien souvent la condition préalable au succès d'une entreprise française sur les marchés mondiaux. Or, les obstacles à l'expansion européenne des entreprises restent encore importants, surtout dans les services.

La constitution de réseaux de production européens dans l'industrie permet d'exporter plus facilement dans le reste du monde

Dans l'industrie, pour certaines entreprises de taille intermédiaire, le marché unique est véritablement un « marché interne » où production et ventes se font sur un même

⁵¹ Mise en relief de l'auteur.

⁵² *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française*, sous la présidence de Jacques Attali, La Documentation française, 2008, p. 169.

territoire européen, et non plus national. On assiste à l'émergence de « petites multinationales » européennes. Par exemple, le fabricant d'appareils médicaux *Sorin*⁵³, d'origine italienne, se finance sur le marché financier milanais, mais produit l'essentiel de ses biens en région parisienne, biens qui sont surtout destinés à l'export : États-Unis, Japon et, de plus en plus, les grands pays émergents. D'autres entreprises industrielles de taille intermédiaire suivent les groupes français à l'international. Le producteur de systèmes de manutention industrielle mulhousien *Appalette Tourtellier Systèmes*⁵⁴, a d'abord commencé par acheter une entreprise en Allemagne du Sud en 1989, a décidé tôt de sous-traiter une partie de ses activités en Europe centrale et orientale tout en maintenant le cœur de sa production à Mulhouse, avant de se lancer sur les marchés mondiaux, suivant ainsi ses clients, grands groupes français automobiles ou équipementiers. L'entreprise familiale *Redex*⁵⁵, spécialiste de l'ingénierie et fabrication mécaniques de haute précision fondée en 1949 dans le Gâtinais et dont 90 % du chiffre d'affaire se fait à l'export, a réalisé ses premiers pas européens en 1960, avec la création d'une filiale à Manchester au Royaume Uni. Désormais, elle dispose de sept filiales dans le monde. Elle a récemment acheté une entreprise allemande.

Un marché des services encore trop fragmenté en Europe

Si dans l'industrie, le Marché unique fonctionne plutôt bien, ce n'est pas le cas dans le secteur des services, qui sont pourtant un gisement potentiel important d'exportations françaises.

Une étude de McKinsey Global Institute de 2010⁵⁶ montre que la divergence persistante de productivité entre les États-Unis et les économies d'Europe occidentale (UE 15) est liée à une faible croissance de la productivité des services sur le vieux continent. L'insuffisante intégration du marché unique – qui ne bénéficie pas des effets d'échelle du vaste marché interne américain – est un facteur d'explication important de cette divergence.

⁵³ <http://www.sorin.com>

⁵⁴ <http://www.atsconveyors.com/accueil.html>

⁵⁵ <http://www.redex-group.com>

⁵⁶ McKinsey Global Institute, *European growth and renewal : The path from crisis to recovery*, juillet 2010.

Des interconnexions insuffisantes pèsent sur les coûts de production, de communication et de transaction

Les services d'infrastructure européens restent encore très cloisonnés au niveau national, ce qui accroît les coûts de production, de communication, et de transport. L'énergie, les transports ferroviaires et urbains, les services à l'environnement et bien d'autres, restent très difficiles d'accès pour les entreprises étrangères : les cadres législatifs et les standards techniques divergent en Europe, les marchés restent souvent monopolistiques, et les marchés publics peu accueillants pour les entreprises étrangères.

La politique européenne dans les services d'infrastructure a pendant longtemps mis au second plan l'interconnexion des réseaux entre pays européens. Son approche est cependant en train d'évoluer, tant dans le domaine de l'énergie que dans celui des transports et des télécommunications.

Des marchés publics imparfaitement ouverts et concurrentiels, notamment dans les infrastructures

Au sein de l'Union européenne, les marchés publics dont dépendent notamment les services d'infrastructure sont loin d'être entièrement ouverts aux acteurs européens eux-mêmes. Les marchés de la santé, de l'énergie, des transports, de la défense, favorisent très souvent les producteurs nationaux, au détriment de concurrents d'autres pays européens. Dans les secteurs se situant en-dessous des seuils financiers régulés au niveau de l'Union, des problèmes de transparence sont à noter dans de nombreux pays membres.

Le cadre réglementaire d'un certain nombre de pays rend difficiles les Partenariats Publics-Privé (PPP), qui facilitent la collaboration entre les Etats et autorités publiques, d'une part, et les acteurs privés qui concourent à la prestation de ces services, d'autre part. La proposition d'une Directive de la Commission européenne faite fin 2011 sur les concessions vise à traiter ce problème.

La mobilité professionnelle demeure un obstacle majeur au développement d'un marché des services aux entreprises intégré en Europe

Un problème majeur demeure celui de la persistance de la fermeture des professions réglementées. Ces professions, dont le site de la Commission recense plus de 150 pour les grands pays européens – Allemagne, France et Italie – se heurtent encore à la non reconnaissance des qualifications par les pays voisins, ou bien à des réglementations qui maintiennent ces professions largement fermées. Cela concerne, entre autres, les professions médicales, légales/comptables, et l'artisanat. Ainsi, un médecin espagnol ou un comptable italien n'a pas le droit d'exercer ailleurs en Europe sans passer par des procédures compliquées de reconnaissance de ses qualifications. Une entreprise artisanale alsacienne ou lorraine ne peut opérer outre-Rhin.

Les entreprises françaises sont pénalisées de multiples manières par cette absence de marché unifié. Les entreprises qui fournissent des services d'infrastructure sont freinées dans leur développement européen par la persistance du cloisonnement de ces marchés en Europe, tandis que l'insuffisance de la concurrence européenne sur le territoire français n'aiguillonne pas suffisamment leurs stratégies d'internationalisation, l'innovation et l'amélioration des prestations. Les entreprises qui dépendent de la fluidité et de coûts de transport et de communication compétitifs, notamment les PME, sont pénalisées. Les professions réglementés ne peuvent se développer et bénéficier d'effets échelle suffisants pour dynamiser l'offre de services, réduire leurs coûts et multiplier la gamme de services offerts : les coûts de production en France et en Europe s'en ressentent.

Des gains importants sont à attendre de l'achèvement du marché unique en Europe

Une étude de l'OCDE de 2012 constatait que la part de l'UE dans les exportations des pays membres était restée largement inchangé entre 2000 et 2010, décennie où le commerce mondial a pourtant crû fortement⁵⁷. Le commerce intra-européen des services a augmenté significativement mais pas au même rythme que le commerce des services au niveau mondial, ce qui est inquiétant. En effet, dans un marché

⁵⁷ OECD, « European Union », OECD Economic Surveys, mars 2012, p. 30.

européen dit « unique » les développements récents des technologies de l'information auraient dû mener à une intégration plus forte en Europe qu'ailleurs⁵⁸.

Selon l'OCDE, le potentiel de croissance de l'UE augmenterait significativement si le marché des services européen était réellement intégré. Le coût de ne pas avancer dans ce sens est élevé. Par exemple, à elle seule, l'absence d'un marché du numérique unique européen (qui inclut les services de télécommunication), coûterait au continent près de 4 % de son PIB⁵⁹.

2.3. AU NIVEAU MONDIAL, DES BARRIÈRES IMPORTANTES AUX EXPORTATIONS FRANÇAISES EXISTENT, MÊME DANS LES PAYS AVANCÉS

L'insertion du tissu économique français dans les échanges mondiaux passe aussi par l'élimination de nombreuses barrières douanières et réglementaires internationales, dont un grand nombre persiste.

Ces barrières sont brièvement décrites ci-dessous.

Barrières douanières - droits de douane⁶⁰

En dehors de l'UE, les droits de douane pour certains produits industriels français restent particulièrement élevés. C'est le cas notamment de l'automobile, où les droits de douane sont de 35 % au Brésil, de 25 % en Chine, ou encore de 100 % en Inde.

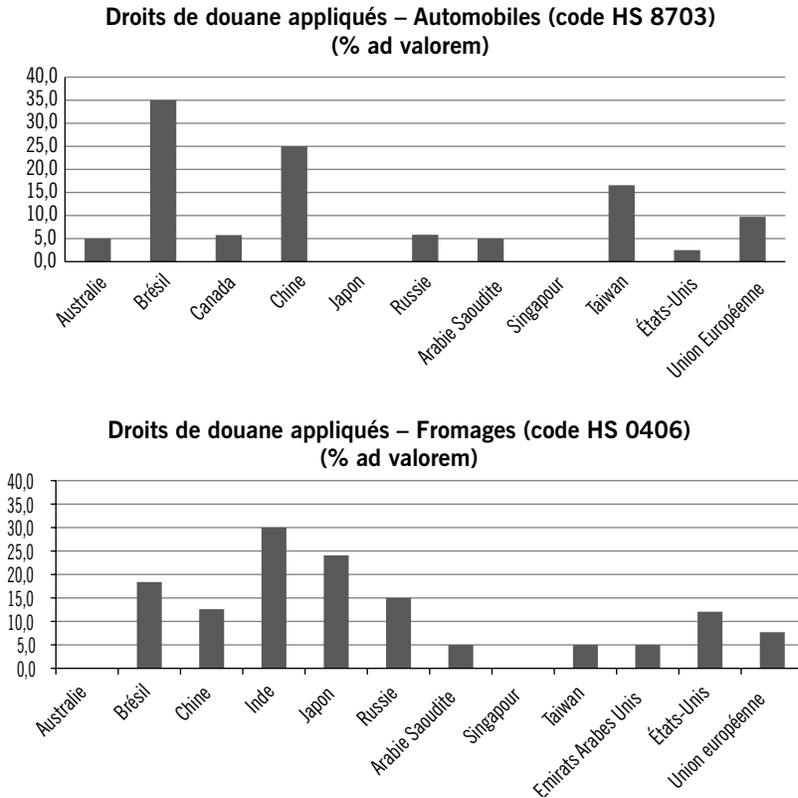
Les droits de douane tendent aussi à être élevés pour les produits agricoles et les produits agro-alimentaires. Par exemple, les droits de douane pour le fromage - produit emblématique du « Made in France » - sont élevés aux Etats-Unis et dans de nombreux pays asiatiques ainsi qu'au Brésil (voir Figure 6 ci-dessous).

⁵⁸ *Ibid*, p. 31.

⁵⁹ Copenhagen Economics, « The Economic Impact of a European Digital Single Market (2008-2010) », 2010.

⁶⁰ Les quotas ou contingents, non traités ici, sont de plus en plus rares, surtout dans l'industrie. Cependant ils sont encore très fréquents pour les produits agricoles.

Figure 6 : Droits de douane appliqués par les principaux partenaires commerciaux de l'Europe sur leurs importations d'automobiles et de fromages



Source : OMC.

Barrières non douanières

Alors que les droits de douane perdent en importance relative comme barrières au commerce, les barrières dites « non tarifaires » ou « non douanières » aux échanges de marchandises demeurent des obstacles majeurs, quand elles ne se substituent pas directement, dans certains cas, à l'élimination de droits de douane. Ces barrières sont nombreuses et de nature diverse. Les catégories les plus fréquentes sont les suivantes :

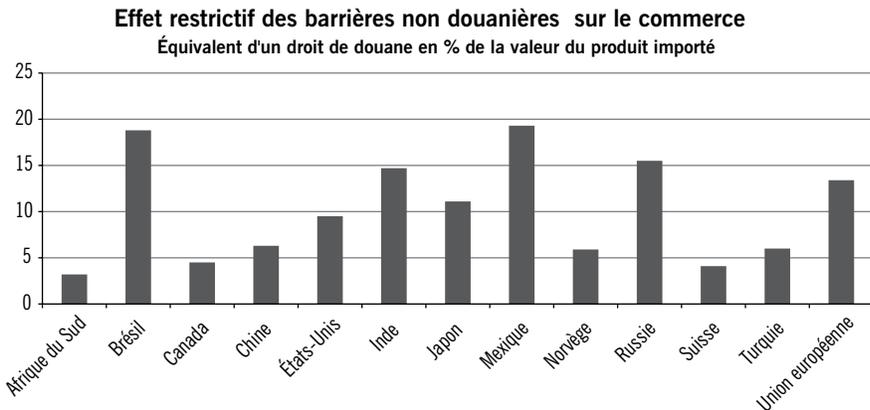
- **les barrières administratives à l'import ou à l'export** (lourdeur des démarches administratives ; inefficacité et/ou corruption des administrations portuaires ou aéroportuaires) ;
- **les divergences dans les standards techniques** (application de standards nationaux au lieu de standards internationaux codifiés dans le cadre de l'ONU, réduisant ainsi les économies d'échelle et augmentant les coûts) ;
- **les coûts d'adaptation aux normes techniques ou sanitaires**, qui, s'ils sont très ou trop élevés, tendent à évincer la concurrence ;
- **l'administration de procédures d'accréditation de produits à l'importation** (par exemple, l'obligation de procéder à des tests de sûreté une deuxième fois avant d'obtenir l'autorisation de placer un produit sur le marché d'exportation ; l'existence de délais administratifs en défaveur des produits importés ou de prescriptions techniques portant non sur le résultat recherché (par exemple le degré de sûreté d'un produit) mais sur les techniques précises à employer, souvent détournées pour favoriser les industries nationales⁶¹) ;
- **les mesures restrictives diverses** (par exemple les contrôles des prix ; les quotas et restrictions quantitatives à l'importation ou à la production ; l'octroi de monopoles ; les subventions aux entreprises dont l'objet ou l'effet est de modifier les termes de la concurrence).

⁶¹ M.J. Ferrantino, « Using Supply Chain Analysis to Examine the Costs of Non-Tariff Measures (NTMs) and the Benefits of Trade Facilitation », *Staff Working Paper ERSD-2012-02*, World Trade Organization, février 2012.

À ce titre, les indicateurs portant sur la « facilité de commercer à travers les frontières »⁶² du dernier classement *Doing Business*⁶³ de la Banque Mondiale sont instructifs : ce dernier place la France au 27^e rang (sur 180), loin derrière l'Allemagne (13^e), les Pays-Bas (12^e), le Portugal (17^e) en Europe, et la Malaisie (11^e), le Japon (19^e), la Thaïlande (20^e) ou les États-Unis (22^e) hors d'Europe. L'administration des douanes au Brésil (123^e), en Inde (127^e) et en Russie (162^e), est particulièrement problématique.

L'effet restrictif sur les importations des normes techniques et de mesures diverses (contrôles sur les prix, quotas, monopoles) est plus important que les droits de douane. Plus les pays sont aisés, plus cet effet tend à gagner en importance – absolue et relative. Ainsi les barrières non douanières sont-elles un sujet de grande importance entre les États-Unis, le Japon et l'UE. Ces barrières non douanières sont aussi particulièrement élevées dans certains pays émergents, comme en Inde ou au Brésil (voir Figure 7 ci-dessous).

Figure 7 : Les coûts des barrières non douanières au commerce⁶⁴



Source : Kee et al (2008), « *Estimating Trade Restrictiveness Indices* », World Bank, janvier 2008.

⁶² Trading across borders. Cet indicateur rassemble des données sur la complexité des procédures administratives et le montant des frais liés à l'exportation et à l'importation auxquels les entreprises doivent faire face aux frontières nationales du pays.

⁶³ World Bank, *Doing Business 2013*.

⁶⁴ L'estimation comparée de l'effet restrictif de mesures réglementaires diverses sur le commerce international requiert un effort de recherche très important, et donc peu fréquent (les chiffres inclus dans cette figure, parmi les plus récents, datent de 2008).

Le problème des barrières non douanières devient une préoccupation croissante parmi les membres de l'OMC. En effet, si la crise économique n'a pas entraîné de hausse de droits de douane dans la plupart des pays, les mesures non douanières ayant un effet restrictif ou discriminant contre les importations ont augmenté – corroborant la notion de plus en plus répandue d'un protectionnisme diffus et indirect (*murky protectionism*) induit par cette crise. Entre 2007 et 2012, les normes sanitaires ont fait l'objet de 10,8 % des cas de différends soulevés à l'OMC, alors qu'elles représentaient 9 % des cas entre 2001 et 2006⁶⁵. Entre 2007 et 2012, 12,3 % des contentieux OMC initiés concernaient des questions de normes techniques, contre 6 % entre 2001 et 2006⁶⁶.

Services : des barrières encore nombreuses, notamment dans les pays avancés

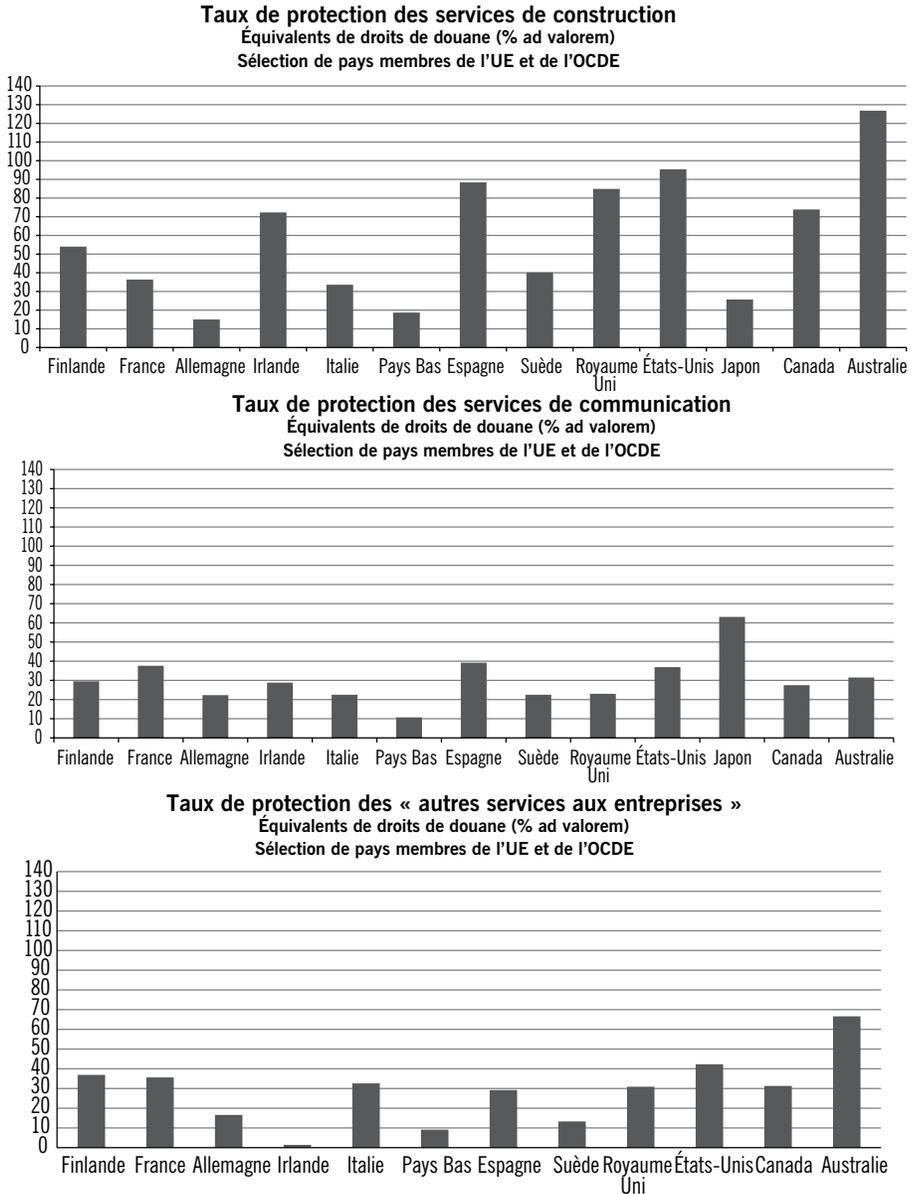
Les services dans les pays émergents sont beaucoup plus protégés que les services dans les pays avancés. Mais les barrières aux investissements et à la mobilité des personnels étrangers dans les services restent élevées dans de nombreux pays développés. Dans ces pays, les secteurs dans lesquels les entreprises françaises sont compétitives, sont particulièrement touchés.

Parmi les pays de l'OCDE, la construction semble être le secteur le plus fermé de tous (Figure 8). Les services de communication sont également très fermés dans certains pays du nord de l'Europe, aux États-Unis ou au Japon. Les services aux entreprises sont également très régulés en Europe et dans l'OCDE, empêchant des acteurs étrangers d'y exercer.

⁶⁵ OMC, *Rapport sur le Commerce Mondial*, 2012, p. 111.

⁶⁶ *Ibid.*

Figure 8 : La protection des services⁶⁷ dans les économies avancées



Source : Estimations du CEPII 2012

⁶⁷ L'estimation de l'« équivalent droit de douane » des coûts des barrières aux échanges de services est une construction artificielle et complexe. Ces graphiques sont donc à prendre comme une première indication, et à compléter le cas échéant par des informations plus précises sur la réglementation des services dans chaque pays.

Les marchés publics

Les marchés publics concernent près de 20 % du PIB de l'UE et de 15 à 20 % du PIB des pays en voie de développement⁶⁸. La construction, l'énergie, les transports, les services à l'environnement, la santé sont particulièrement exposés à ces marchés.

Les marchés publics ont longtemps été exclus des négociations du GATT. L'Accord sur les Marchés Publics (AMP) de l'OMC, signé en 1994, est de portée limitée car il ne concerne que 15 membres de l'OMC et reste un accord exclusif réservé à ses membres. Il vise à donner une priorité aux considérations économiques (efficacité de la dépense publique) dans l'offre de contrats publics⁶⁹ et offre un cadre réglementaire pour assurer un minimum de concurrence internationale dans ces marchés. Il introduit avant tout des règles de transparence et de non-discrimination et prévoit que les candidats étrangers sur les marchés publics puissent contester les décisions prises. Il couvre les contrats au-dessus d'un certain seuil de valeur⁷⁰ et les autorités centrales des États. L'accord de novembre 2011 l'a élargi à un certain nombre d'autorités régionales et à de nouveaux secteurs publics ou para-publics.

Pour pallier le vide juridique de l'OMC concernant les membres non parties prenantes à l'AMP, l'UE a eu recours aux accords bilatéraux de libre-échange (ALE) pour introduire des règles similaires à celles de l'AMP avec un certain nombre de pays émergents (Caraïbes, Afrique du Sud, etc.), notamment en ce qui concerne la transparence. Mais les grands pays émergents avec lesquels il n'y a pas d'accord – Brésil, Chine, Inde, Russie et bien d'autres – n'ont pas pris d'engagements vis-à-vis de leurs partenaires commerciaux. Cela ne veut pas dire qu'ils excluent d'emblée ou systématiquement les acteurs étrangers, mais qu'ils se réservent une part discrétionnaire dans l'attribution des contrats qui, bien souvent, est détournée à des fins de politique industrielle nationale, ou simplement soumise à des considérations nationalistes.

Durant la crise économique, certains plans de relance ont fait usage des marchés publics pour soutenir les entreprises nationales, au détriment d'entreprises étrangères. Cela a été le cas de la Chine avec son plan de relance de 600 milliards de dollars de 2009. Mais les pays émergents ne sont pas seuls en cause. En 2009, des provisions

⁶⁸ http://www.ipppa.org/IPPC2/PROCEEDINGS/Article_37_Gayle_Sinclair.pdf

⁶⁹ Kammerskollegium/National Board of Trade, « Cross-border public procurement – an EU perspective », novembre 2011

⁷⁰ En l'occurrence, mesurés en droits de tirage spéciaux (SDT), allant de 130.000 SDT à 5.000.000 SDT

de préférence pour l'acier américain ont été introduites dans la loi préparant le plan de relance américain⁷¹, ce qui a été très alarmant pour ses partenaires, notamment pour l'UE. Des estimations récentes montrent que les marchés publics européens eux-mêmes restent plus fermés qu'il n'y paraît, notamment en comparaison avec un certain nombre de pays asiatiques⁷².

Protection des investissements

Protéger les investissements contre des mesures d'expropriation abusives est, et deviendra de manière croissante, un enjeu de taille, surtout dans les secteurs où l'État joue un rôle important, comme les services publics, les infrastructures et l'énergie. L'objectif est d'éviter que les États ne reviennent sur des engagements contractuels (par exemple une cession de concession, un contrat d'exploitation minière) sans justification d'intérêt général, et si justification d'intérêt général il y a, sans que soit prévue une juste compensation. Sur ce sujet, qui depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne de 2009 fait pleinement partie des compétences communautaires, l'UE n'a pas, à ce jour, développé de stratégie opérationnelle sur la manière dont elle souhaite aborder le sujet dans les négociations avec ses partenaires. Actuellement, un régime de transition est en place qui permet à chaque Etat membre de maintenir en vigueur ses Accords de Protection des Investissements (API) jusqu'à ce qu'un nouvel accord soit signé avec chaque partenaire. Dans une Communication de 2010, la Commission européenne affirmait vouloir viser un accord avec les grands pays émergents, surtout avec la Chine et la Russie, mais il n'y a pas eu d'avancées concrètes à ce sujet.

Le développement d'une stratégie commune sur la protection des investissements permettrait à l'Europe d'avoir davantage de poids dans les négociations avec les pays émergents. La France a signé plus d'une centaine d'API. La plupart d'entre eux, comme les API de la majorité des pays membres de l'UE, datent des années 1990. Dans l'ensemble, ces accords semblent avoir offert une protection satisfaisante aux entreprises françaises. Cependant, certains, comme celui avec la Russie (datant de 1991), n'ont eu qu'une faible efficacité et mériteraient d'être mis à jour. Surtout, ils doivent bénéficier d'une approche concertée avec les autres partenaires européens pour pouvoir peser dans les négociations.

⁷¹ G. C. Hufbauer J. J. Schott, « Buy American: Bad for Jobs, Worse for Reputation », Policy Brief 09-2, Peterson Institute for International Economics, février 2009.

⁷² P. Messerlin, S. Miroudot, « EU public procurement markets: How open are they? », Groupe Economie Mondiale Policy Brief, 10 août 2012.

CHAPITRE III

LA CRISE DU MULTILATÉRALITÉ ET LES DIFFICULTÉS DE LA STRATÉGIE COMMERCIALE EUROPÉENNE

Les économies européennes ont plus que jamais besoin d'un régime commercial qui soit ouvert à leurs produits et services mais leur déclin relatif rend plus difficile leur capacité à faire aboutir des négociations commerciales pour y parvenir. La structure de leur spécialisation, impliquant des secteurs à haute valeur ajoutée, et dans certains cas des relations étroites avec les pouvoirs publics des pays d'accueil, les rendent particulièrement tributaires d'un régime juridique international qui assure l'ouverture et d'un environnement économique qui ne les discrimine pas.

Les objectifs principaux qu'elles cherchent à obtenir à l'international sont les suivants :

- des droits de douane bas ou entièrement éliminés sur leurs produits industriels ainsi qu'un régime douanier prévisible et stable dans le temps ;
- une plus grande convergence et une simplification des procédures d'accréditation de standards techniques et sanitaires ;
- dans les services, la facilitation des investissements et la mobilité des professionnels, ainsi que l'émergence de cadres réglementaires nationaux permettant la participation d'acteurs privés et étrangers dans les services publics et d'infrastructures ;
- une protection forte des investissements, par la consolidation des normes internationales d'ouverture et de protection contre les expropriations abusives ;
- la protection des innovations, et en priorité le respect des droits de propriété intellectuelle pour les secteurs à haute valeur ajoutée technologique ;
- dans les marchés publics, la transparence et la non-discrimination.

Cependant, tant à l'OMC, que dans ses négociations bilatérales, l'UE n'a pratiquement pas obtenu de résultats.

3.1. UN SYSTÈME COMMERCIAL INTERNATIONAL EN PANNE

Les années 1990 ont été celles de l'ouverture économique et du soin mis au développement d'un régime de régulation multilatérale incarné par l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), qui a institutionnalisé en 1995 le GATT de 1947. Durant les années 2000, la mondialisation des échanges a continué à avancer à grands pas, mais le multilatéralisme a perdu de sa vitalité.

L'OMC est l'organe de régulation du commerce qui garantit actuellement des règles minimales pour le commerce de plus de 150 pays dans le monde. L'OMC crée un système où l'engagement individuel des Etats pris lors des négociations à ne pas revenir sur la baisse d'un droit de douane ou sur l'ouverture d'un secteur aux investisseurs étrangers, devient opposable et applicable via l'organe de règlements des différends (ORD). Si la crise économique n'a pas vu une montée du protectionnisme depuis 2008, c'est en partie grâce à la puissance du système OMC (voir Annexe 3).

Le cycle de Doha, lancé en 2001 sous l'égide de l'OMC, a échoué. A sa place, durant cette dernière décennie, on a assisté à un foisonnement d'accords bilatéraux et régionaux, notamment en Asie, qui jusqu'à présent, s'était appuyée avant tout sur l'OMC pour faire valoir ses intérêts commerciaux. L'OMC recense actuellement plus de 240 accords commerciaux en vigueur. Cette tendance est inquiétante car elle induit des risques majeurs de distorsions économiques et augmente significativement les coûts de transactions des entreprises. Surtout, elle met face à face grandes économies puissantes et petites économies dépendantes des premières, aboutissant à un système économique beaucoup plus asymétrique, en faveur des premières.

Le principe d'un accord de libre-échange (ALE) est la « préférence ». Il contient des règles dites *d'origine*, qui déterminent le contenu de production locale et le taux d'intrants importés autorisé pour qu'un produit puisse bénéficier des préférences douanières. En dehors des tracasseries administratives que cela représente, surtout pour les petites entreprises, les règles d'origine ne tiennent pas toujours compte de la réalité des chaînes de valeur contemporaines et sont souvent trop restrictives. En Asie du Sud Est, les accords préférentiels ne sont pas beaucoup utilisés, car pour éviter les surcoûts liés aux démarches administratives, les entreprises préfèrent finalement payer les droits de douane normaux⁷³.

⁷³ J. Menon, « Proliferation of deals is 'costly and confusing », Financial Times, 9 novembre 2011

Il y a néanmoins beaucoup de bonnes choses à prendre dans les ALE. Certains États veulent approfondir davantage leurs relations mutuelles et s'engagent alors dans des accords régionaux et bilatéraux de libre-échange pour éliminer complètement – ou presque – les droits de douane, faciliter les échanges de services – même si les autres membres de l'OMC ne le souhaitent pas – et harmoniser les réglementations économiques pour réduire les coûts de transaction. De tels accords commerciaux sont bénéfiques pour l'économie, à condition qu'ils soient les plus complets et les moins restrictifs possibles vis-à-vis de tiers. Dans le jargon des diplomates du commerce international, un accord doit être « OMC Plus », c'est-à-dire aller au-delà des engagements pris par chaque État auprès de l'OMC⁷⁴. Dans la pratique, très peu d'ALE ont réellement une telle ambition, sans parler d'une telle portée. Dans les services, des recherches initiées par l'OMC montrent que les accords bilatéraux contiennent même de nombreuses clauses « OMC Moins », et affaiblissent donc le GATS⁷⁵, accord qui encadre actuellement les échanges de services à l'OMC⁷⁶. Seuls les ALE signés par des États « libre-échangistes » comme Singapour ou l'Australie, sont réellement « OMC Plus ». Les ALE des États-Unis tendent aussi à être ambitieux – bien qu'ils continuent de protéger une partie de l'agriculture américaine. Les accords récents de l'UE, comme par exemple l'accord de libre-échange avec la Corée entré en vigueur en 2011 sont également plus ambitieux qu'ils ne l'étaient précédemment.

Les motifs de frictions commerciales se sont multipliés ces dernières années, dans un contexte de montée de l'intervention des États dans les économies

L'affaiblissement du multilatéralisme est d'autant plus inquiétant que les motifs de frictions commerciales s'accroissent. Avec la montée des pays émergents et la crise économique qui sévit depuis 2007-2008, on a assisté à un retour en force de l'intervention des États dans les économies ainsi qu'à des frictions commerciales venant des distorsions liées à cette dernière. L'intervention des États se manifeste par exemple dans le cadre de plans de relance, sur les marchés publics ou par le moyen de subventions publiques.

⁷⁴ L'article XXIV du GATT sur les unions douanières et accords de libre-échange autorise ce genre d'accord, à condition qu'il n'augmente pas les barrières au commerce vis-à-vis de pays tiers et couvre « l'essentiel des échanges commerciaux » entre leurs parties contractantes.

⁷⁵ General Agreement on Trade in Services – Voir Annexe 1.

⁷⁶ R. Adlung, S. Miroudot, « Poison in the Wine? Tracing GATS-Minus Commitments in Regional Trade Agreements », *Staff Working Paper ERSD-2012-04*, World Trade Organization, février 2012.

Le succès de la Chine en matière de développement économique ou les relativement bonnes performances économiques de la Russie jusqu'à récemment, ont légitimé auprès d'autres pays émergents l'idée d'un « capitalisme d'État »⁷⁷, pratiquant une politique industrielle nationaliste, mobilisant les marchés publics, les subventions et les entreprises publiques, adoptant des pratiques commerciales mercantilistes comme les subventions aux exportations, l'internationalisation des entreprises d'État ainsi qu'un protectionnisme sélectif. La Chine a effectué un tel virage au milieu de la dernière décennie, encore renforcé par son plan de relance de près de 600 milliards de dollars⁷⁸ en 2009, dont les entreprises européennes investies dans le pays ont fait les frais⁷⁹.

Les politiques climatiques, source d'interventions importantes de l'État, et donc inévitablement de rentes sectorielles, pourraient également être déstabilisatrices pour le système. L'imposition par les États-Unis en 2012 puis de l'Europe très récemment de droits de douane élevés contre les importations de panneaux solaires chinois⁸⁰ dans le cadre d'enquêtes dites *anti-dumping*^{81,82}, a pointé le problème. Des industries dont la viabilité économique n'est pas établie, fortement subventionnées aux États-Unis⁸³ et en Europe (via notamment les tarifs d'achat) sont en concurrence directe avec des industries tout aussi subventionnées en Chine, par États interposés. Le cadre est posé pour une guerre économique à grande échelle, potentiellement très coûteuse.

Pour l'Europe, il sera de plus en plus difficile demander davantage d'ouverture commerciale à ses partenaires sans changer de méthode

Jusque dans les années 1990, les puissances américaine, européenne, canadienne et japonaise – aussi appelées « le Quad » – ont pu, en alliance, dominer l'agenda

⁷⁷ I. Bremmer, « State Capitalism Comes of Age », *Foreign Affairs*, mai/juin 2009.

⁷⁸ New York Times, « A Year Later, China's Stimulus Package Bears Fruit », 22 octobre 2009

⁷⁹ Le dernier rapport de la Chambre de Commerce Européenne en Chine, parle d'« asymétrie massive » dans les conditions d'accès aux marchés chinois au détriment des investisseurs étrangers (« massive asymmetry in market access conditions for FIEs between the EU and China »). *European Business in China Position Paper*, 2012/2013, p. 2.

⁸⁰ <http://www.renewableenergyworld.com>, « 31 Percent Anti-Dumping Tariffs Announced for Chinese Solar Panel's », 17 mai 2012.

⁸¹ Mesures prises contre le dumping (vente déloyale à bas prix). Ces pratiques sont encadrées par l'OMC - http://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/tif_f/agrm8_f.htm

⁸² L'Express, « Le solaire chinois dans le collimateur de Bruxelles », 6 septembre 2012.

⁸³ Wall Street Journal, « Do We Need Subsidies for Solar and Wind Power? », 8 octobre 2012.

commercial international et notamment orienter celui des négociations de l'OMC. Les temps ont cependant changé.

Le déclin relatif de ces puissances impose qu'elles ajustent leur stratégie. Résultat en partie mécanique de l'enrichissement du reste du monde, ce déclin est cependant voué à être plus prononcé pour l'UE que pour les États-Unis. Les raisons sont liées à la trajectoire actuelle de croissance de ces économies, mais surtout à des facteurs démographiques. Ainsi, si par sa taille, l'UE est la première économie mondiale, de nombreuses prévisions économiques indiquent que, dès 2030, elle ne sera plus que la troisième, derrière la Chine et les États-Unis. Cela veut dire qu'en termes de commerce, l'UE se verra opposer plus fermement les demandes de réciprocité dans l'ouverture de ses marchés qui lui sont faites. L'attrait que représente la taille de son marché lui a permis de repousser des décisions d'ouverture de certains secteurs à la concurrence internationale. On pense notamment à l'agriculture, à certains services (dont la mobilité des professionnels), ou à des droits de douane encore relativement élevés dans des industries légères (certains exemples sont à consulter dans les tableaux de l'Annexe 1).

L'UE devra se préparer au monde de demain en adaptant sa stratégie et ses méthodes de négociation. Elle devra accepter de mieux faire jouer ses avantages comparatifs en ouvrant des marchés à la concurrence dans lequel elle est moins compétitive que ses partenaires, pour obtenir, en retour, davantage de concessions d'ouverture de marchés et de garanties juridiques de ses partenaires pour ses exportations et investissements (voir Annexe 3 pour la notion de réciprocité dans les négociations commerciales).

3.2. LA POLITIQUE COMMERCIALE COMMUNE : GRANDES AMBITIONS, PEU DE SUCCÈS

Encadré 3 - Les compétences européennes en matière de politique commerciale

L'Union douanière achevée en 1968 confère à l'UE la compétence exclusive en matière de commerce des biens - droits de douane, quotas, défense commerciale, normes réglementaires (sanitaires et techniques). La politique commerciale commune est décidée par la majorité qualifiée des États membres et mise en œuvre par la Commission européenne sous le contrôle des États membres et du Parlement européen (procédure dite de co-décision).

La compétence communautaire sur les services et les droits de propriété intellectuelle ne lui a été que progressivement allouée au fil des traités européens successifs dans les années 1990. Dans les négociations commerciales sur les services, les États membres ont le droit d'émettre des « réserves » individuelles (sortes d'*opt-out*) sur les engagements d'ouverture pris par l'Union dans les négociations commerciales. L'UE est ainsi loin d'être unie dans les négociations sur les services et la Commission nécessite l'appui des 28 États membres, ce qui affaiblit sa position. Les négociations sur l'ouverture des marchés publics concernent les secteurs que couvre la politique européenne en la matière, soit ceux situés au-dessus d'un certain seuil de valeur (de 200 000 euros à 5 000 000 d'euros, selon les secteurs)⁸⁴.

La compétence européenne exclusive sur les *Investissements directs étrangers* (IDE) ne date que du traité de Lisbonne, entré en vigueur fin 2009. Cette évolution offre à l'UE l'opportunité de négocier plus facilement avec ses partenaires dans les services, dont une part importante des échanges consiste en des IDE. Plus important encore, cette compétence confère à l'Union la responsabilité des politiques de *protection* des investissements à l'étranger, régis à ce jour par un maillage d'accords bilatéraux signés par les États membres et établissant des mécanismes de résolution des différends entre investisseurs et États dans des cours d'arbitrage internationales⁸⁵.

⁸⁴ http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/rules/current/index_en.htm

⁸⁵ I. Dreyer, « Heading Towards a Battle of the BITs », in FDI Magazine, avril/mai 2010.

**Tableau 2 - Principaux thèmes couverts par
les accords de libre-échange de PUE**

Engagements plus importants que les obligations déjà contractées à l'OMC
Droits de douane industriels
Droits de douane agricoles
Facilitation du commerce (procédures douanières)
Procédures pour normes sanitaires
Normes techniques
Antidumping
Mesures compensatoires (contre les subventions)
Aide d'États
Marchés publics
Investissements
Services
Droits de propriété intellectuelle
Principaux engagements nouveaux non couverts à l'origine par l'OMC
Concurrence
Normes environnementales
Autres droits de propriété intellectuelle
Investissements
Droit du travail
Mouvement des capitaux
Protection des consommateurs
Protection des données
Approximation des lois avec l'UE (seulement dans un contexte de pré-adhésion à l'Union européenne)
Relations sociales

Source: H Horn, P.C. Mavroidis, A.Sapir, « Beyond the WTO? An anatomy of EU and US preferential trade agreements », *Bruegel Blueprint Series n° 7*

Politique commerciale commune – peu de résultats ces dix dernières années

L'UE a été parmi les promoteurs les plus puissants et actifs du système commercial multilatéral centré autour de l'OMC. Elle a été fortement impliquée dans la création de l'institution genevoise et dans le lancement du cycle de négociations commerciales de Doha en 2001, sur lequel elle a initialement concentré ses priorités.

A Doha, elle a cherché à obtenir la réduction des droits de douane et des restrictions aux échanges de certains services. Mais elle a surtout cherché à promouvoir le développement de règles internationales en termes d'ouverture aux investissements étrangers, de marchés publics, de politiques de concurrence et de « facilitation des échanges » (procédures douanières). Ces demandes ont été perçues comme trop attentatoires à la souveraineté de nombreux pays émergents ou en voie de développement. Elles ont été abandonnées après l'échec des rencontres ministérielles de Cancún (2003) et de Hong Kong (2005). L'UE s'est alors concentrée, avec les États-Unis et d'autres alliés au sein de l'OMC, sur la réduction des droits de douane industriels, avec une priorité sur certains secteurs.

Face à l'impossibilité d'obtenir des concessions commerciales au sein de l'OMC, l'UE a fini par se tourner, à partir de 2006, vers des accords commerciaux bilatéraux avec des pays émergents à commencer par l'Asie.

Cette stratégie n'a pas réellement porté ses fruits. Le seul accord commercial prévu initialement et qui a finalement pu être conclu est l'ALE avec la Corée, entré en vigueur en 2011. Les négociations lancées avec l'Inde en 2007 se sont enlisées. Il y a de fortes chances qu'elles n'aboutissent pas. L'Europe a vite réalisé qu'il était impossible de conclure des négociations initiées également en 2007 avec les dix pays membres de l'ASEAN. Elle s'est repliée sur une stratégie bilatérale avec des pays d'Asie du Sud-Est et a lancé des négociations avec Singapour (qui ont récemment abouti), la Malaisie et le Vietnam (qui s'avèrent très difficiles). Elle est en pourparlers pour lancer des négociations la Thaïlande. Avec la Russie, le processus d'adhésion à l'OMC - lancé en 1993 - s'est avéré long et tortueux. Membre de l'OMC depuis juillet 2012, la Russie ne donne pas l'impression d'être prête à respecter de nombreux engagements pris. L'UE guette pour l'instant les évolutions de ce pays et envisage des contentieux à l'OMC si nécessaire.

Les négociations avec le Mercosur, lancées initialement dans les années 1990, s'avèrent impossibles à conclure. En effet, les exigences d'ouverture des marchés

agricoles européens (droits de douane et réduction des subventions) exprimées par les partenaires se heurtent aux blocages européens concernant la réforme de la PAC. Inversement, les demandes de l'UE faites aux partenaires d'éliminer ou réduire les droits de douane – très élevés – appliqués aux biens industriels sont impossibles à obtenir, tant les pressions des industriels sont fortes au Brésil, tandis que l'Argentine a récemment pris la voie d'un protectionnisme généralisé. L'UE a ainsi conclu des accords avec les pays d'Amérique centrale, le Pérou et la Colombie, qui doivent entrer en vigueur prochainement. L'UE a aussi lancé des négociations de libre-échange avec le Canada, qui seraient sur le point d'aboutir au moment de la rédaction de ce rapport⁸⁶.

Les relations avec la Chine n'ont cessé de se détériorer sur le plan de la politique commerciale. La Chine reste sourde aux demandes européennes d'ouvrir ses services et ses marchés publics. Le respect des droits de propriété intellectuelle des innovations européennes reste problématique. La Chine, en effet, pratique souvent une politique qui consiste à conditionner l'autorisation d'investir dans une entreprise chinoise au dévoilement du contenu de brevets. Elle souhaiterait néanmoins être reconnue dès à présent comme une économie de marché pour être moins fréquemment la cible d'actions d'*antidumping* de la part de l'UE, des États-Unis et d'autres partenaires commerciaux. Le statut « d'économie de marché » reconnu dans le cadre de l'OMC – et que la Chine obtiendra automatiquement en 2016 – soumet les actions *antidumping* des États parties prenantes à des critères plus stricts pour éviter un recours abusif à cette procédure de protection unilatérale. Aujourd'hui, la Chine est la cible de deux cinquièmes des enquêtes européennes initiées en matière d'*antidumping* et d'*antisubventions*⁸⁷. En 2012 5 enquêtes sur les 6 ayant abouti à l'imposition de droits de douane suite à l'enquête concernaient la Chine seule⁸⁸. Laisser se multiplier les cas contre la Chine est un choix tacite et informel, mais délibéré. Les droits de douane imposés, sont très élevés et peuvent atteindre 30 à

⁸⁶ **ALE avec le voisinage et le pays en voie de développement.** Pour des raisons politiques et géopolitiques, l'UE a aussi lancé des négociations d'ALE approfondis avec ses voisins Ukraine, Moldavie et Géorgie. Les négociations avec l'Ukraine ont abouti en 2011 mais la situation politique du pays a amené l'UE à décider de ne pas signer l'accord. L'UE a commencé en 2012 un processus de renégociation de certains accords bilatéraux en place avec les pays du pourtour méditerranéen. Les relations commerciales avec les pays de la zone Asie-Pacifique-Caraïbes ont évolué vers des accords bilatéraux, sous la pression de l'OMC, qui requiert que les préférences accordées précédemment aux anciennes colonies soient progressivement éliminées. Ainsi, des négociations ont eu lieu avec certains pays d'Afrique, avec lesquels le processus a été particulièrement difficile. Un accord avec le groupement régional des Caraïbes, le Cariforum, a été conclu en 2008.

⁸⁷ Sur les 79 investigations lancées entre janvier 2009 et décembre 2012, 32 ciblaient la Chine. Source : Commission européenne, *Anti-dumping, anti-subsidy, safeguard statistics covering the first 5 months of 2013*, juin 2013.

⁸⁸ Source : Statistiques de la Commission européenne (DG Commerce).

40 % – voire davantage – de la valeur des produits importés. Le recours européen à l'antidumping comme sorte d'« arme » silencieuse contre la Chine ces dernières années n'a pas changé l'attitude chinoise, bien au contraire. Il a surtout favorisé des prix élevés dans les principales industries européennes bénéficiaires à la capacité de lobbying particulièrement élevée: les métaux, et la chimie⁸⁹.

Jusqu'à récemment, l'UE n'avait pas envisagé de lancer des négociations bilatérales avec les géants économiques que sont les États-Unis et le Japon. Deux raisons à cette réticence peuvent être avancées :

- un respect pour le système multilatéral, qui pourrait être fortement mis à mal par un accord préférentiel entre les grandes puissances économiques ;
- des relations commerciales déjà florissantes et fonctionnant sans heurt majeur (si heurt il y a, l'organe de règlement des différends de l'OMC joue très bien son rôle).

En 2012, cependant, la prise de conscience que le cycle de Doha était définitivement voué à l'échec, que les pays émergents ne jouaient pas la carte de l'ouverture économique et que la croissance économique devait être recherchée à tout prix après quatre ans de crise économique, a changé la donne⁹⁰. L'idée qu'un rapprochement commercial entre ces grandes puissances pourrait inciter les principaux pays émergents à rejoindre la table de négociations et développer une attitude plus constructive au sein de l'OMC et ailleurs, est exprimée de plus en plus fréquemment dans les milieux bruxellois⁹¹. Ainsi, après avoir été courtisée pendant plusieurs années par le Japon, l'UE a reçu le mandat de la part des États membres de lancer des négociations en novembre 2012. L'année 2013 verra le lancement de négociations commerciales avec les États-Unis⁹². Il est très probable que des négociations commerciales avec les États-Unis s'ouvrent en 2013.

⁸⁹ Sur les 79 enquêtes antidumping et antisubventions initiées entre 2008 et décembre 2012, 24 concernaient le fer, l'acier et les autres métaux, et 27 des produits chimiques. Source : Commission européenne, *Anti-dumping, anti-subsidy, safeguard statistics covering the first 5 months of 2013*. Théoriquement beaucoup d'autres secteurs pourraient prétendre être lésés par des pratiques de « dumping », mais ils semblent moins bien organisés pour mobiliser la Commission européenne pour leur cause.

⁹⁰ Les dernières réflexions de la Commission européenne sont à lire dans le document « External sources of growth. Progress report on EU trade and investment relationship with key economic partners. » *Commission Staff Working Document*, 2012.

⁹¹ F.Erixon, « Transatlantic Free Trade: An Agenda for Jobs, Growth and Global Trade Leadership », *CES Research Paper*, mai 2012.

⁹² *Les Echos*, « Libre-échange : les États-Unis et l'Europe veulent avancer », 18 février 2013.

Encadré 4 - Les potentiels gains d'un accord de libre-échange (ALE) entre l'UE et les États-Unis

Des simulations des effets d'un ALE UE-États-Unis effectuées par un think tank bruxellois montrent qu'éliminer les droits de douane entre les deux blocs permettrait des gains de productivité des deux côtés de l'Atlantique de 2 à 3,5 %, et une augmentation des exportations dans les deux sens de 17 à 18 %⁹³. Selon les calculs d'un cabinet d'études danois, si les nombreuses barrières non douanières entre les deux économies étaient éliminées de moitié, les gains annuels pourraient atteindre 0,7 % du PIB pour l'Union européenne sur dix ans, et 0,3 % pour les États-Unis⁹⁴. Une étude d'un institut allemand quant à elle a estimé que les gains en termes de revenu réel (PIB réel) à long terme seraient cependant répartis de manière inégale au sein de l'UE, bénéficiant avant tout aux économies les plus innovantes et « servicielles » d'Europe du Nord, dont le Royaume Uni et l'Allemagne. La France gagnerait 2.6% de PIB grâce à un tel accord, mais il s'agit de gains moins élevés que ceux que peut espérer l'Allemagne (4,7%). Contrairement aux calculs du cabinet danois, cette étude-ci estime que les gains de PIB seraient plus grands aux États-Unis que pour l'UE prise dans son ensemble. Les simulations de cette dernière donnent un poids plus important dans les paramètres de son modèle à l'intensité en recherche et développement (R&D) des différentes économies, ce qui explique ces résultats⁹⁵. De telles simulations et leurs chiffres sont à manier avec précaution, mais ils permettent de se faire une idée des enjeux économiques présents dans les négociations à venir. Ces études montrent combien l'effort d'innovation est essentiel pour pouvoir bénéficier pleinement des opportunités offertes par de tels accords.

Pourquoi l'UE parvient-elle si difficilement à ses fins dans ses négociations commerciales?

Plusieurs raisons expliquent pourquoi l'UE rencontre des difficultés pour parvenir à ses fins dans ses négociations commerciales. Ces raisons sont en partie d'ordre

⁹³ F. Erixon, M. Bauer, « A Transatlantic Zero Agreement: Estimating the Gains from Transatlantic Free Trade in Goods » ECIPE Occasional Paper No. 4/2010, 2010.

⁹⁴ Copenhagen Economics, *Non-Tariff Measures in EU-US Trade and Investment – An Economic Analysis*, OJ 2007/S 180-219493, 2009.

⁹⁵ Ifo Institut, *Dimensions and Effects of a Transatlantic Free Trade Agreement Between the EU and US*, January 2013.

structurel, mais sont elles aussi liées à des erreurs de tactique et de stratégie employées dans ses négociations commerciales. Ces raisons sont les suivantes :

Pas d'accord commercial ambitieux sans volonté nationale de s'ouvrir à la concurrence internationale

Des négociations commerciales ambitieuses, multilatérales ou bilatérales, n'aboutissent que si elles sont adossées à des réformes économiques. Or, ni l'Europe ni ses partenaires n'ont été friands de réformes économiques ces dix dernières années. En Europe, l'épisode de l'échec de la Directive Services de 2006, dont la portée initiale a finalement été fortement limitée, en a été une des manifestations. Les réformes menées actuellement dans de nombreux pays européens le sont sous la contrainte et sont peu articulées avec une stratégie d'internationalisation plus globale. Cependant, elles entraînent déjà, en Espagne et au Portugal, une approche plus volontariste et libre-échangiste de leurs gouvernements dans la politique commerciale commune⁹⁶.

Négociier des accords commerciaux devient de plus en plus compliqué

En effet, il s'agit de moins en moins de réduire des droits de douane, mais de changer des lois et arrangements institutionnels internes aux pays, ce qui est beaucoup plus difficile à réaliser, tant au niveau technique qu'au niveau politique (risques ou perceptions d'intrusion excessive dans ce qui relève de son droit souverain de réguler). Il ne faut pas seulement l'engagement des diplomates en charge des négociations, mais la mobilisation des gouvernements, ministères et instances de régulation – ce qui n'est pas une mince affaire. En Europe, non seulement y a-t-il les institutions européennes à mobiliser, mais 27 États avec chacun sa propre complexité institutionnelle.

L'UE est une puissance économique « fragmentée »⁹⁷

La politique commerciale commune est, certes, l'une des politiques les plus centralisées en Europe. Néanmoins, l'Europe n'est pas unie en matière commerciale.

⁹⁶ Source: auditions menées par l'auteur.

⁹⁷ A. Sapir, « Fragmented power: Europe and the global economy », *Bruegel*, août 2007.

Les négociations commerciales induisent un processus d'échanges réciproques de « concessions » commerciales (voir Annexe 3). Or, l'Europe ne peut offrir de concessions en retour d'efforts d'ouverture consentis par ses partenaires si elle n'a pas un accord minimal de ses Etats membres sur les concessions à faire. Or, les Etats membres sont divisés sur l'ouverture de ces secteurs à la concurrence, certains étant plus enclins au protectionnisme que d'autres. Ses partenaires demandent par ailleurs l'application plus simple et transparente des normes sanitaires et techniques, ce qui est difficile à « concéder » dans une négociation multilatérale ou bilatérale, mais relève de réformes de procédures qui bénéficieraient tout autant aux entreprises européennes.

Par ailleurs, la politique commerciale couvre des questions réglementaires complexes pour lesquelles il est très difficile aux États membres de développer une réelle stratégie commune, notamment dans les services.

La co-décision du Parlement européen en matière de politique commerciale en vigueur depuis fin 2009, en soi bienvenue pour des raisons de légitimité démocratique, vient compliquer davantage encore le processus de prise de décision. Le Parlement demande en effet, de la part des partenaires, des engagements en termes notamment de normes sociales et environnementales plus forts dans les accords commerciaux, ce qui ne facilite pas les négociations avec certains pays.

Selon ses partenaires, l'UE est trop intrusive en termes de normes

Dans les négociations européennes, l'UE, en plus de viser l'élimination de droits de douane et d'autres barrières à ses exportations et à ses investissements, cherche souvent à faire prévaloir ses standards techniques, sa conception de la politique de la concurrence, ses indicateurs géographiques pour les produits agro-alimentaires, sa conception de la protection des droits de la propriété intellectuelle, de la transparence dans les marchés publics, etc. (Voir Tableau 2). Ceci est souvent perçu par les partenaires comme une entrave trop importante à leur souveraineté, trop coûteuse et peu adaptée à leurs besoins économiques. Par ailleurs, ses partenaires ont souvent l'impression de ne pas être entendus lorsqu'ils demandent une approche plus transparente dans la réglementation et l'accréditation de certaines réglementations européennes. La réglementation européenne dite « REACH » sur les produits chimiques, introduite en 2006, a préoccupé pendant de nombreuses

années les importateurs européens tout autant que l'ensemble des partenaires commerciaux dans un grand nombre d'industries.

Quel que soit le bien fondé des ambitions européennes en termes réglementaires et des objections de ses partenaires, dont la discussion dépasse le cadre de cette étude, force est de constater que le climat politique dans lequel se font ses négociations est plutôt lourd et ne facilite pas la négociation commerciale *stricto sensu*. Les négociations menées actuellement avec l'Inde sont à cet égard emblématiques : elles achoppent entre autres sur la propriété intellectuelle, le droit du travail ou encore les normes environnementales. Des négociations de ce type avec le Japon et les États-Unis, n'aboutiront pas non plus s'il s'agit de faire appliquer des normes ou des approches européennes.

In fine, seules les négociations avec des partenaires de petite taille, avec lesquels une asymétrie de pouvoir économique favorise l'adoption de l'approche européenne, aboutissent. Le succès de l'accord UE Corée en 2010 en est un exemple, ainsi que la conclusion récente des négociations avec Singapour.

L'UE n'est pas la seule à « exporter ses normes ». Les ALE des États-Unis poursuivent les mêmes objectifs. Un exemple éloquent en est les négociations commerciales que les États-Unis mènent actuellement en Asie dans le cadre de leur initiative *Trans Pacific Partnership* (TPP), qui vise, depuis 2009, la création d'une zone de libre échange sur la base d'harmonisation de normes et réglementations économiques avec l'Australie, le Brunei Darussalam, le Chili, la Malaisie, la Nouvelle Zélande, le Pérou, Singapour, le Vietnam⁹⁸, et depuis peu le Japon. Il y a d'ailleurs une concurrence affirmée entre les deux puissances commerciales sur le terrain des normes.

3.3. LE POSITIONNEMENT FRANÇAIS AU SEIN DU MARCHÉ UNIQUE ET DE LA POLITIQUE COMMERCIALE COMMUNE

Comme toutes les économies avancées, la France a tout à gagner d'un régime économique européen et mondial ouverts, fondés sur des règles de droit et des

⁹⁸ <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/fact-sheets/2011/november/united-states-trans-pacific-partnership>

conditions de concurrence respectant les principes fondamentaux des économies de marché de non-discrimination.

Une position ambiguë quant à l'ouverture des marchés des services en Europe

L'approche traditionnelle française vis-à-vis du marché unique des services européen est paradoxale. Le pays adopte une attitude traditionnellement frileuse vis-à-vis de l'ouverture à la concurrence européenne – c'est-à-dire aux investissements d'entreprises autres que les monopoles nationaux – alors qu'en fait les entreprises françaises ont beaucoup à y gagner, comme le démontrent les positions déjà très favorables prises par certaines entreprises françaises dans certains marchés européens, notamment dans le secteur de l'énergie, les transports ferroviaires ou les transports urbains.

Les « champions » français bénéficieraient grandement d'une dynamisation et du développement d'un marché plus vaste, d'interconnexions plus fluides, de marchés publics ouverts leur permettant de remporter davantage de contrats et d'un environnement réglementaire plus favorable à leurs investissements dans les pays voisins. En France même une plus grande concurrence européenne bénéficierait aux usagers, grâce à une baisse des et les entreprises nationales de services seraient davantage aiguillonnées pour s'internationaliser et diversifier leur offre. Une des grandes difficultés réside dans la réforme du fonctionnement en France même des règles sous lesquelles opèrent un certain nombre de ces entreprises, où la tradition d'un engagement direct de l'État reste forte.

Plus largement de meilleures interconnexions (physiques et numériques) européennes permettraient aux entreprises et aux professionnels de bénéficier davantage des opportunités offertes par le marché européen, car elles réduiraient les coûts de la mobilité et de la communication.

Une « frilosité » affichée vis-à-vis de négociations commerciales européennes qui ne correspond pas à la réalité des échanges

On ne peut que déceler une attitude défensive de la France dans les négociations récentes menées par la Commission européenne avec ses partenaires commerciaux.

Certes, le climat de crise économique n'est pas favorable à l'idée de libre-échange, et pas seulement en France.

Il est pourtant dommage, par exemple, que la France se soit engagée comme « à reculons » dans les négociations de libre-échange avec le Japon. Fin novembre 2012, les États membres – France en tête – ont conditionné leur accord au lancement des négociations, à l'introduction d'une clause de sauvegarde en cas d'augmentation subite d'importations de véhicules du Japon⁹⁹. Dans un contexte de crise du secteur automobile en France – dont les causes ne sont pas liées au commerce international – cette condition révèle les craintes d'une augmentation brutale des importations de véhicules japonais si les droits de douane, actuellement de 10 %, sont éliminés. Ces craintes sont exagérées. Une entreprise-clé de l'automobile française est déjà en alliance stratégique avec une entreprise japonaise. Par ailleurs en France, le seul site d'assemblage complet d'automobiles, dédié à l'export de surcroît, appartient à une entreprise japonaise¹⁰⁰. La France a aussi demandé l'arrêt des négociations au bout d'un an si aucune avancée n'était obtenue en matière de barrières non tarifaires (normes techniques et autres), d'ouverture des marchés publics ou de protection des indicateurs géographiques. Il n'y a jamais eu, jusque là, d'ultimatum de ce type dans une négociation européenne.

Une telle frilosité est d'autant plus surprenante qu'il s'agit d'un partenaire commercial qui partage largement les enjeux économiques européens et les mêmes valeurs sociales, environnementales, et politiques dans une Asie de plus en plus dominée par la Chine – dont les principes d'organisation économique, sociale et politique sont tout autres. Les marchés japonais sont notoirement difficiles d'accès, et les barrières non tarifaires sont effectivement très élevées dans ce pays. Mais ce sont les Japonais qui ont demandé le lancement de négociations : ils sont a priori prêts à négocier. De la France, premier investisseur européen¹⁰¹ au Japon, on serait en droit d'attendre une stratégie plus élaborée et positive, articulant des priorités dans les secteurs où le pays présente des avantages réels (notamment les services).

Avec la Corée, la position française a aussi été inutilement ambiguë. Fin 2012, la France a demandé à l'UE de mettre en place un mécanisme de surveillance des importations d'automobiles de Corée, après l'entrée en vigueur de l'ALE avec cette

⁹⁹ Ministère du Commerce Extérieur, « Accord européen de libre-échange avec le Japon : lancement des négociations - 29/11/2012 », *Communiqué de presse du 29 novembre 2012*.

¹⁰⁰ Le Monde, « Le « made in France » et ses limites industrielles », Éditorial du 12 novembre 2012.

¹⁰¹ I. Dreyer, « EU-Japan free trade talks: better opportunities in the service sector », *East Asia Forum*, 9 janvier 2013

dernière en 2011. La Commission européenne et les partenaires européens n'ont pas donné suite à cette requête¹⁰². Or, la France est largement gagnante dans cet accord. Les exportations françaises vers la Corée ont significativement augmenté - dès 2011. La Direction générale du Trésor a comptabilisé une augmentation de 30,4 % des exportations françaises cette année-là (et de 186 % pour l'aéronautique), et l'existence pour la première fois depuis 2002 d'un excédent commercial avec ce pays¹⁰³.

Plus récemment, la France a manqué de peu de mettre en échec l'octroi d'un mandat de négociations à la Commission européenne en vue de l'accord de libre-échange avec les États-Unis par sa volonté de maintenir hors du champ des négociations les quotas, restrictions à l'investissement étranger, et subventions accordés aux services audiovisuels français et européens au nom de ladite « exception culturelle ». Le protectionnisme sous forme de quotas et restrictions aux investissements ne fait plus sens aujourd'hui. L'avènement de l'internet rend les quotas audiovisuels largement obsolètes. Par ailleurs l'État s'est engagé dans une politique visant à la « diversité culturelle ». Or le protectionnisme culturel tel que pratiqué aujourd'hui ne prend pas en compte le fait que la mondialisation récente a favorisé une diversification sans précédent des manifestations culturelles à travers le monde (y compris aux États-Unis)¹⁰⁴, aboutissant potentiellement à l'effet inverse de celui recherché. La confirmation maintien de l'audiovisuel hors du champ des négociations ouvre potentiellement une boîte de pandore. Les lobbys protectionnistes américains, notamment dans le secteur agro-alimentaire et dans de nombreux services – secteurs qui intéressent la France – pourraient obtenir plus facilement être amenés à demander des exemptions et obtenir gain de cause.

Une plus grande reconnaissance de la nécessité de se projeter dans l'économie mondiale

Dans un monde dans lequel l'Europe pèsera moins dans l'économie mondiale, l'intégration économique du continent et le renforcement de la politique commerciale commune devraient devenir des objectifs stratégiques pour notre pays. L'approche française vis-à-vis du commerce international aurait tout intérêt à être fondée sur

¹⁰² *Le Point*, « Auto : Bruxelles refuse la demande de Paris de surveillance des importations coréennes », 22 octobre 2012.

¹⁰³ P. Lellouche, *Op. cit.*, p. 45.

¹⁰⁴ Voir Françoise Benhamou, *Les dérèglements de l'exception culturelle. Plaidoyer pour une perspective européenne*. Seuil, 2006.

une stratégie dynamique, de projection, visant l'ouverture et la redynamisation tant du « site de production France » que des marchés internationaux.

À ce titre, les déclarations de la Ministre du Commerce extérieur selon laquelle « le relèvement de la France passe par la mondialisation »¹⁰⁵ témoignent d'un tournant intéressant. Aussi, l'étude de la Direction Générale du Trésor et d'Ubifrance, publiée par le Ministère du Commerce extérieur, en décembre 2012, intitulée *Exporter le savoir-faire français vers les pays les plus porteurs* est-elle une réelle tentative d'articuler une stratégie d'internationalisation cohérente visant à faire valoir les atouts français. Cette étude identifie justement quatre types d'activités dans lesquelles les entreprises françaises peuvent se positionner dans le monde d'aujourd'hui : « mieux se nourrir », « mieux se soigner », « mieux communiquer » et « mieux vivre en ville ». Ces activités correspondent effectivement aux activités industrielles et servicielles dont le monde plus prospère, plus âgé et plus urbain de demain aura de plus en plus besoin, et où les atouts des entreprises françaises méritent d'être mis en avant. La stratégie formulée cible 47 pays dans le monde, au sein et hors de l'Union européenne, sur lesquels le ministère souhaite concentrer ses efforts de promotion, d'accompagnement et de financement des exportations françaises dans les années à venir.

Ces amorces nécessitent cependant d'être traduites en une stratégie tangible en ce qui concerne les dossiers plus difficiles et structurants sur les règles du jeu et les règles de droit encadrant les échanges en Europe et au-delà. On note que le *Rapport Gallois* de fin 2012 portant sur un *Pacte de compétitivité*¹⁰⁶ est très sommaire sur ces questions. Le bref chapitre dédié à la politique commerciale maintient une tonalité défiante et défensive qui mérite d'être dépassée.

¹⁰⁵ N. Bricq, « Le relèvement de la France passe par la mondialisation », *Les Echos*, 17 janvier 2013

¹⁰⁶ Téléchargeable sur le site internet suivant : <http://gouvernement.fr/presse/pacte-national-pour-la-croissance-la-competitivite-et-l-emploi>

CHAPITRE IV

PROPOSITIONS

Les propositions qui suivent mettent en avant une nouvelle manière d'appréhender les règles du jeu du marché européen et du commerce mondial. Malgré la crise économique, et malgré l'évidente perte de parts de marché de ses entreprises à l'export, l'économie française présente de nombreux atouts. Elle doit les renforcer au travers de réformes nationales visant à rétablir sa compétitivité qui impliquent aussi de davantage ouvrir son territoire aux flux économiques contemporains. En complément, il s'agira de les faire valoir par une plus grande ouverture des marchés mondiaux. Les propositions qui suivent s'articulent autour de trois axes :

- approfondir les réformes de compétitivité nationales déjà engagées ;
- définir les priorités à poursuivre pour parachever le marché unique des services en Europe ;
- tracer des pistes pour rendre plus efficace la stratégie de la Politique commerciale européenne dans le cadre de ses négociations au sein de l'OMC et dans un cadre bilatéral.

Il s'agit, en somme, de faire de l'Europe et de sa politique commerciale extérieure un levier d'internationalisation du tissu économique français et du rétablissement de l'équilibre commercial du pays.

4.1. AU NIVEAU NATIONAL : PRÉPARER LE TISSU PRODUCTIF FRANÇAIS À L'ÉCONOMIE MONDIALE DE DEMAIN

Accélérer et approfondir les efforts pour rendre le « site de production France » plus attractif aux yeux des investisseurs, permettre la montée en gamme de la production et insérer plus étroitement les services aux entreprises et les PME dans les chaînes de valeur internationales : tels sont les objectifs que doit se fixer notre politique industrielle. Le rétablissement de la compétitivité économique du pays doit demeurer la première priorité, car elle est une condition de la réussite des réformes européennes et des négociations commerciales faisant l'objet de préconisations dans les sections suivantes.

Proposition n° 1 : mettre en œuvre de façon ambitieuse les recommandations du rapport Gallois relatives au « choc de compétitivité »

Les préconisations du Rapport Gallois représentent à ce titre le minimum en termes de réformes nécessaires. Il s'agira de les mettre en œuvre dans leur version la plus ambitieuse. La première – « créer un choc de compétitivité en transférant une partie significative des charges sociales jusqu'à 3,5 SMIC, de l'ordre de 30 milliards d'euros, soit 1,5 % du PIB, vers la fiscalité et la réduction de la dépense publique » a donné lieu à la création du Crédit impôts compétitivité et emploi (CICE). Celui-ci porte finalement sur seulement 20 Mds€. Il équivaut à une baisse de cotisations sociales, sous la forme d'une réduction de l'impôt à acquitter en 2014 au titre de l'exercice 2013. Outre sa complexité et son caractère incertain (une partie du CICE n'est à ce jour pas financée), le CICE est à mettre en regard de l'alourdissement de la fiscalité des entreprises mise en œuvre par la loi de finances 2012 : limitation de la déduction des charges financières ; aménagement du report en avant des déficits et contribution exceptionnelle sur l'impôt sur les sociétés.

Deux autres propositions du rapport Gallois doivent être mises en œuvre de façon impérative :

- « **sanctuariser le budget de la recherche publique et celui du soutien à l'innovation** » dans les cinq prochaines années ;
- « **assurer la stabilité des dispositifs réglementaires et fiscaux** » pour favoriser l'investissement privé dans la production et attirer les investisseurs internationaux.

Proposition n° 2 : favoriser les investissements étrangers

Attirer les investisseurs internationaux et leur signaler qu'ils sont les bienvenus en France et dans les entreprises françaises est essentiel à la redynamisation du tissu productif et au développement de la capacité d'exporter. Les conditions essentielles pour maintenir cette attractivité sont la poursuite de réformes économiques, d'une part, et une stratégie de d'attraction des investisseurs étrangers qui soit cohérente, lisible et attrayante. Les dérapages récents dans la communication avec des investisseurs indien et américain brouillent le message que le France souhaite porter à l'international dans sa nouvelle stratégie de promotion du « site France » pour attirer

des investisseurs¹⁰⁷. Ce printemps, le blocage de la reprise d'une plateforme de vidéos internet par une entreprise américaine est contre-productif dans une ère de rareté généralisée des capitaux, et porte atteinte à l'image du pays comme site de production attractif.

Proposition n° 3 : poursuivre la modernisation de notre dialogue social amorcée au travers de l'Accord National Interprofessionnel (ANI)

Le tissu industriel français aura à faire face à des ajustements importants dans les mois et années à venir. Ces ajustements seront avant tout conduits par les entreprises elles-mêmes. Ceci implique entre autres de laisser se mettre en place dans les entreprises des stratégies d'externalisation, d'attraction d'investissement étrangers y compris des pays émergents. Les efforts d'accompagnement de l'État en matière sociale doivent désormais se concentrer sur la mobilité, l'accompagnement individualisé et la qualification des personnels concernés.

Il s'agit de faire émerger un dialogue social qui permette d'opérer les mutations des modèles de production de manière négociée et bénéfique pour tous. À ce titre, l'accord national interprofessionnel (ANI) signé par les partenaires sociaux le 11 janvier 2013 et transcrit dans la loi de manière fidèle aux vœux des partenaires sociaux constitue un pas dans la bonne direction. Il introduit des outils de flexibilité (accords de maintien dans l'emploi, accords de mobilité interne, chômage partiel) et contribue à la déjudiciarisation des licenciements économiques.

L'ANI, néanmoins ne traite pas l'un des sujets au centre de la question de la montée en gamme de la production : la formation professionnelle, secteur qui demande à être réformé en profondeur¹⁰⁸. Les réformes de la formation professionnelle actuellement proposées par le gouvernement et visant notamment à la création d'un compte personnalisé de formation (CPF)¹⁰⁹ et amorçant le droit à la formation des chômeurs¹¹⁰, sont pour le moins un pas dans la bonne direction.

¹⁰⁷ Voir le document du Ministère du Commerce Extérieur, « La France, un pays ouvert aux investissements et talents étrangers », du 08/02/2013

¹⁰⁸ Institut Montaigne, *Formation professionnelle : pour en finir avec les réformes inabouties*, octobre 2011.

¹⁰⁹ Stéphane Diebold, « Pour une formation professionnelle créatrice de valeur pour l'entreprise », *Les Echos*, 11 juin 2013.

¹¹⁰ *Le Monde*, « Ayrault fixe un objectif de 30 000 demandeurs d'emploi en formation », 21 juin 2013.

Proposition n° 4 : permettre aux PME/PMI de croître par une politique fiscale attractive pour les investisseurs et une réforme profonde de notre système d'innovation

Un rapport de juin 2011 de l'Institut Montaigne¹¹¹ soulignait à quel point en France le fossé entre petites et moyennes entreprises et industries (PME/PMI) et grands groupes s'est creusé au cours des dernières années. Or, permettre aux nombreuses PME/PMI de grandir et atteindre la taille critique pour être en mesure d'exporter devra devenir une pièce maîtresse de la politique économique du pays. Les conditions de financement des activités des PME sont un premier obstacle à leur développement. Les dispositifs de financement public des PME comme Oseo¹¹² (désormais intégré à la nouvelle Banque Publique d'Investissement) ont leur utilité. Cependant ce sont les entrepreneurs et financiers qui se trouvent au plus près des réalités des marchés internationaux qui feront au mieux le travail d'identifier les bons investissements¹¹³.

À terme, outre les conditions de financement, seule une réforme profonde de notre système d'innovation (réforme des universités, rapprochement entre universités et entreprises, qualification du personnel, internationalisation des formations d'ingénieurs, etc), la simplification des démarches administratives et la réduction significative de la charge fiscale pesant sur le travail pourront faire une réelle différence. À ce titre, le « choc de simplification » des démarches administratives annoncé par le Président de la République ce printemps est bienvenu, mais demande encore à être concrétisé. Il ne peut se limiter à la première mesure annoncée ce printemps 2013 de supprimer l'obligation aux très petites entreprises (TPE) de publier leurs comptes.

Proposition n° 5 : permettre à certaines professions réglementées – notamment les professions juridiques et comptables – de se consolider afin d'atteindre une taille critique pour mieux opérer à l'international

L'ouverture et la dynamisation des services, surtout des services aux entreprises, doit être une pièce maîtresse du renouvellement de la capacité de production et d'exportation des industries et entreprises françaises. Moderniser, réduire et permettre l'expansion de ces secteurs doivent devenir des objectifs prioritaires.

¹¹¹ Institut Montaigne, *De la naissance à la croissance : comment développer nos PME*, juin 2011.

¹¹² <http://www.oseo.fr/>

¹¹³ Institut Montaigne, *Financement des entreprises : propositions pour la présidentielle*, mars 2012.

À ce titre, un certain nombre de préconisations formulées dans le *Rapport Attali* de 2008 sur les professions comptables et juridiques peuvent utilement être reprises. Le *Rapport Attali*¹¹⁴ préconisait notamment de libéraliser les règles de capitalisation des cabinets, afin d'y favoriser l'investissement, de créer des conditions de développement – y compris international – des petits cabinets. Ces propositions restent valables.

À ce titre, les réformes actuelles des règles de détention de capital et de vote pour les cabinets d'experts comptables proposées par la Commission européenne dans le cadre de ses projets de réforme de l'audit sont à appuyer¹¹⁵.

Proposition n° 6 : investir davantage dans la connaissance de l'économie internationale et des réalités de l'entreprise contemporaine, comme dans sa diffusion dans la sphère publique

Pour commencer, il s'agit d'investir fortement dans la connaissance statistique, qualitative et quantitative du secteur des services¹¹⁶, de son fonctionnement à l'international, et de son articulation avec l'industrie. À ce titre, il s'agit de mobiliser les instances statistiques et les universités en France, de manière concertée avec l'Union européenne et les organisations internationales comme l'OCDE, le FMI, etc. Ce n'est qu'avec l'affinement des connaissances et beaucoup de recherche empirique qu'une politique économique et une stratégie d'internationalisation plus ciblée et plus performante peuvent émerger.

Les centres universitaires et de recherche, les entreprises et les think-tanks devraient créer davantage de synergies pour diffuser la connaissance de l'économie

¹¹⁴ Voir Section II – 1.

¹¹⁵ <http://www.actuel-expert-comptable.fr>, « Les règles de détention des cabinets vont-elles changer ? », 15 octobre 2012.

¹¹⁶ Certains économistes déplorent la nature relativement fruste des statistiques existantes sur le secteur des services, surtout en comparaison avec sur les données généralement plus riches disponibles concernant les activités industrielles. En Europe, les échanges internationaux de services sont captés par les chiffres de la balance des paiements. Ces chiffres enregistrent : les transactions internationales dans les transports, les voyages, la communication, la construction, l'assurance, les services financiers, l'informatique et l'information, les redevances et droits de licence, les autres « services aux entreprises », les services personnels, culturels et récréatifs, les services des administrations publiques. Ces catégories restent très générales, comparées aux données que l'on peut obtenir sur les marchandises auprès des douanes. Elles ne permettent pas d'analyser des tendances plus fines dans le développement des échanges internationaux des services. Les chiffres d'Eurostat, l'organisme statistique européen, ne sont en mesure d'offrir que des données partielles et fragmentées sur les investissements directs à l'étranger (IDE) européens. En France, la Banque de France fournit des données assez détaillées sur les investissements directs français sortants et entrants. Aucun organisme statistique n'analyse les échanges de services de manière intégrée, regardant à la fois les mouvements de capitaux et de personnes ainsi que les échanges de produits (par exemple l'échange de services via internet).

internationale auprès des médias, du public et des décideurs publics et être des forces de propositions susceptibles de nourrir les débats publics.

4.2. AU NIVEAU EUROPÉEN : CONTRIBUER AU PARACHÈVEMENT DU MARCHÉ DES SERVICES

C'est en rétablissant sa capacité à être compétitive en Europe et en s'ouvrant davantage au marché des services européens que la France s'imposera sur les marchés mondiaux. Comme le souligne cette étude, l'Europe joue un rôle de « plateforme de lancement » dans l'industrie et la production de biens de façon satisfaisante, quoique perfectible. Elle joue beaucoup moins bien ce rôle pour les services, et notamment les services aux entreprises, maillons essentiels dans les chaînes de valeur industrielles. A ce titre, trois priorités doivent être poursuivies :

Proposition n° 7 : accroître la concurrence dans les services d'infrastructure et interconnecter les réseaux européens pour réduire les coûts de communication, de transport et de transactions

La Commission européenne a, dans son *Acte pour le marché unique* - II d'octobre 2012, à juste titre, mis en exergue les industries de réseau dans ses priorités d'unification du continent. Les initiatives prises dans ce contexte doivent être appuyées et appliquées.

Une note récente de l'Institut Montaigne sur la politique énergétique¹¹⁷ a souligné le rôle crucial que jouera un marché européen de l'énergie dans le rétablissement de la compétitivité du continent et appelle à davantage d'interconnexions. Le quatrième « Paquet transports » en voie de préparation à Bruxelles, et qui vise entre autres à accroître l'interopérabilité entre systèmes ferroviaires européens, mérite d'être appuyé. L'Institut Montaigne a récemment¹¹⁸ appelé à la nécessaire introduction de davantage de concurrence dans les transports publics en France. La France doit aussi contribuer à faire aboutir les pourparlers actuels entre opérateurs européens de téléphonie et les

¹¹⁷ Institut Montaigne, *Faire de la transition énergétique un levier de compétitivité*, novembre 2012.

¹¹⁸ Institut Montaigne, *Transport de voyageurs : comment réformer un modèle à bout de souffle ?*, novembre 2012.

autorités de régulation nationales pour développer un réseau de télécommunications pan-européen¹¹⁹.

Proposition n° 8 : réduire le nombre de professions réglementées et rendre plus systématique la reconnaissance mutuelle des qualifications en Europe

Les principales économies européennes – Allemagne, France, Italie surtout – doivent engager de réels efforts de réduction du nombre de professions réglementées pour les limiter à un certain nombre de professions qui justifient un contrôle public des qualifications professionnelles pour des raisons de santé et de sûreté publiques.

Au sein de ces dernières, la reconnaissance mutuelle des qualifications doit être rendue plus systématique. Dans sa communication intitulée *Acte pour le Marché Unique de 2011*¹²⁰, la Commission européenne propose de simplifier les procédures de reconnaissance des qualifications et de créer une carte professionnelle européenne. Cette mesure ne sera pas suffisante. Pour avancer, une méthode plus audacieuse devra être employée.

On pourrait envisager des accords de reconnaissance mutuelle des qualifications sous la forme de « coopérations renforcées » prévues par les traités. On pourrait s'inspirer du modèle offert par l'accord conclu par la Nouvelle Zélande et l'Australie en 1996 (*Trans-Tasman Mutual Recognition Agreement*)¹²¹. La négociation de ces accords entre États sous la supervision de la Commission devrait intégrer activement les représentants des établissements de formation et des professions. L'objectif est d'atteindre une reconnaissance mutuelle une fois pour tout entre États estimant a priori avoir un niveau équivalent de qualité des formations.

Des doubles diplômes binationaux entre établissements de formation aux professions réglementées (facultés de médecine, instituts de formation d'avocats ou de pharmaciens, instituts de formation supérieure technique, etc.), ouvrant la voie au droit d'exercer dans les deux pays concernés devraient devenir beaucoup plus nombreux.

¹¹⁹ Financial Times, « Telecoms look at pan-Europe network », 8 janvier 2013.

¹²⁰ Commission Européenne, *L'Acte pour le marché unique. Douze leviers pour stimuler la croissance et renforcer la confiance. « Ensemble pour une nouvelle croissance »*. {SEC(2011) 467 final}.

¹²¹ http://www.coag.gov.au/the_trans-tasman_mutual_recognition_arrangement

Proposition n° 9 : continuer à ouvrir les marchés publics européens, tout en s'assurant que la qualité des prestations soit garantie

Les activités porteuses à l'international identifiées par la Direction générale du Trésor et Ubifrance relevant du « mieux se soigner » (professions et industries médicales et pharmaceutiques) et du « mieux vivre en ville » (infrastructures, loisirs) dans leur communication du 3 décembre 2012¹²² dépendent bien souvent de marchés publics : que ce soit pour les biens industriels (par exemple, les trains, les bus, les équipements médicaux) ou les services (organisation de services de transports, de voirie, gestion de centres médicaux etc.) qui y sont associés. Comme il a été souligné dans ce rapport, les marchés européens sont loin d'être complètement ouverts les uns aux autres et la question doit rester prioritaire dans les décisions européennes.

On pourrait, à ce titre, envisager de baisser les seuils monétaires au-dessous desquels les marchés publics européens ne sont pas soumis aux obligations communautaires concernant les conditions de concurrence et de transparence.

Le Directive sur les *Concessions*¹²³ de l'Union européenne actuellement en préparation, ainsi que les propositions de la Commission actuelles pour rendre l'information sur ces marchés publics plus faciles d'accès et plus transparents – condition essentielle pour réduire les coûts d'information et de transaction des petites entreprises – méritent d'être soutenues¹²⁴.

Il s'agit aussi de développer un cadre réglementaire obligeant les instances publiques à ne pas se limiter exclusivement au critère de prix dans l'octroi de contrats publics, mais d'y intégrer des objectifs de qualité du service rendu, de produits proposés, et d'infrastructures installées.

¹²² DG Trésor et Ubifrance, *op. cit.*

¹²³ http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/modernising_rules/reform_proposals_en.htm

¹²⁴ Hélas, déjà, des exceptions commencent à être introduites dans le processus législatif, par exemple en ce qui concerne le secteur de l'eau, à l'initiative de l'Allemagne et de l'Autriche.

4.3. A L'INTERNATIONAL : DONNER DE NOUVELLES PRIORITÉS ET ADAPTER LA MÉTHODE DE NÉGOCIATIONS DE LA POLITIQUE COMMERCIALE COMMUNE

Proposition n° 10 : faire des négociations commerciales à venir avec le Japon et les États-Unis une opportunité réelle d'augmenter le potentiel de croissance

Le virage pris actuellement par l'UE, qui est de rechercher des synergies et approfondir le libre-échange avec les grands pays avancés – États-Unis et Japon – est une très bonne voie de sortie face à l'impasse actuelle avec les pays émergents, bien qu'elle comporte des risques majeurs pour le système multilatéral. Les objectifs suivants sont à poursuivre :

- **éliminer totalement les droits de douane pour les biens manufacturés entre l'UE et les États-Unis et l'UE et le Japon et viser une élimination graduelle dans l'agriculture dans un délai de 5 ans.** Bien que les barrières douanières de ces entités économiques soient faibles, leur suppression permettrait de créer un effet de masse intéressant pour relancer rapidement les échanges et l'économie, en rendant notamment plus efficaces les chaînes de production ;
- **rendre les réglementations et les normes techniques plus compatibles en insistant quand cela est possible sur la reconnaissance mutuelle et l'adoption de normes codifiées internationalement.** Des divergences de régulation importantes sont à noter entre l'Europe, les États-Unis et le Japon, inhibant de nombreux échanges. Mises à part quelques exceptions (normes sanitaires dans l'agriculture, par exemple), le capital de confiance dans la qualité des normes techniques, sanitaires ou de sûreté des uns est des autres est suffisamment élevé pour être mobilisé afin de rendre un dialogue possible.
- **Dans les négociations avec les États-Unis, les leçons des échecs du passé doivent être tirées**¹²⁵. Il est nécessaire de structurer les négociations de telle manière à ce

¹²⁵ En 2007, l'UE et les États-Unis ont lancé le TEC (*Transatlantic Economic Council*) pour réduire les barrières au commerce. L'initiative a été abandonnée lorsque les parties ont conclu qu'aucun accord ne pourrait être trouvé sur l'accréditation en Europe de poulets américains lavés avec des produits contenant de la chlorure. Aujourd'hui, dans le contexte de crise et de déclin économique relatif des deux parties, la volonté d'avancer apparaît plus crédible qu'en 2007.

que les inévitables frictions sur des enjeux dans des secteurs relativement modestes en termes de valeur ajoutée économique (comme une bonne partie du commerce de biens agricoles ou les quotas audiovisuels) ne fassent échouer les discussions plus substantielles qui devrait porter avant tout sur les droits de douane, les normes industrielles tout comme l'ouverture et la régulation des services. On devrait à ce titre envisager de mener les négociations sur les normes sanitaires séparément. Un accord de coopération sur la culture et l'audiovisuel distinct pourrait-il être envisagé avec les États-Unis, qui éliminerait les quotas audiovisuels, mais entamerait une collaboration sur des intérêts partagés par les industries de la culture des deux rives de l'Atlantique, comme les droits d'auteur ou de propriété intellectuelle des artistes à l'ère d'internet. L'approximation réglementaire ou à tout le moins une certaine reconnaissance mutuelle de réglementations dans le domaine bancaire et financier, bien que présentant un enjeu de très grande importance pour les deux économies, est difficile à envisager et les négociations sur les marchés financiers devraient être menées séparément aussi.

- **mettre la priorité sur l'accès aux marchés dans les services en libérant l'investissement et le mouvement des professionnels.** On pourrait envisager des dialogues dans quelques secteurs, menés de façon globale, en incluant en amont les entreprises et les régulateurs nationaux concernés – par exemple dans des secteurs stratégiques comme l'énergie et la santé – pour aboutir à des solutions pragmatiques. Il faudra rechercher une approche intégrée qui inclut l'investissement (ouverture et protection juridique), le mouvement du personnel, les marchés publics, les conditions de concurrence, les normes de qualité ;
- **faire des négociations avec le Japon et les États-Unis un levier pour préparer des discussions à l'avenir avec les pays émergents.** Un rapprochement entre ces blocs économiques qui partagent largement les objectifs d'un monde économiquement ouvert, appliquant les principes de non-discrimination et de concurrence dans le respect de règles élémentaires de marché, fondements mêmes de l'OMC, ne peut que contribuer à renforcer leur poids international. Un ALE avec le Japon et les États-Unis signalerait aux pays émergents leur détermination à aller de l'avant, même sans eux et rendrait moins payant leur « obstructionnisme » actuel dans le cycle de Doha à l'OMC ou ailleurs. Enfin, un tel rapprochement permettrait de renforcer de nombreuses normes juridiques commerciales qui restent encore faibles à l'OMC, et aux économies avancées de se trouver en position de plus grande force vis-à-vis des pays émergents pour les faire adopter au niveau multilatéral ;

- **impliquer l'OMC dans le processus de négociation à venir avec les Etats-Unis afin de faire des négociations un moyen de revitaliser le multilatéralisme.** Si d'autres parties y participaient, l'accord final pourrait être ancré dans le cadre de l'OMC. Il serait utile de rechercher de créer des synergies entre les 20 membres de l'OMC actuellement en consultation sur les services¹²⁶ et les négociations bilatérales UE-États-Unis. Dans la mesure du possible, il faudrait finaliser rapidement l'accord de Doha sur une base a minima afin de pouvoir plus facilement évoluer vers des négociations plus adaptées aux besoins contemporains ;
- **faire de l'ALE avec le Japon un tremplin vers l'Asie de l'Est et du Sud-Est.** Trois économies d'Asie de l'Est ont des liens économiques privilégiés avec la Chine et l'Asie du Sud-Est, notamment via leurs investissements et les chaînes de production régionales et dans certains cas des accords de libre-échange : la Corée (avec lequel un ALE est déjà en place), le Japon et Taiwan¹²⁷. Continuer à approfondir les relations économiques avec ces pays renforcera la présence européenne dans toute la région asiatique, notamment par le biais d'investissements directs, permettant aux entreprises d'y opérer dans des conditions plus favorables au respect de la propriété intellectuelle européenne ;

Proposition n° 11 : mobiliser davantage le contentieux OMC pour faire appliquer ses règles fondamentales par les pays émergents, mais ne pas engager de mesures protectionnistes unilatéralement

Dans un contexte où le dialogue commercial avec les pays émergents comme la Chine, l'Inde, la Russie ou le Brésil, reste difficile, la surveillance des pratiques actuelles des pays partenaires quant à l'application de leurs engagements OMC peut être renforcée, en n'hésitant pas à continuer d'avoir fortement recours au contentieux à l'OMC. La stratégie de la Commission européenne actuelle va dans ce sens. Elle a lancé quelques contentieux très en vue contre la Chine (contre ses restrictions aux exportations de terres rares, par exemple) ou l'Argentine.

La tentation de répondre à certaines pratiques déloyales de ces partenaires – subventions, préférences sur les marchés publics, etc. – par des rétorsions

¹²⁶ Euractiv, « EU and 'good friends' weigh international services pact », 9 octobre 2012

¹²⁷ Taiwan n'est pas un pays souverain, mais un membre à part entière de l'OMC, gérant sa propre politique commerciale. À ce titre des collaborations renforcées au niveau commercial sont tout à fait envisageables.

protectionnistes est grande. Cependant, une telle stratégie est contre-productive¹²⁸. Priorité doit être accordée à structurer une offre de négociations attractive dans le cadre bilatéral ou avec des partenaires privilégiés, à commencer par les États-Unis et le Japon (voir propositions qui suivent).

À ce titre la proposition de régulation faite par la Commission européenne fin 2012 concernant la réciprocité dans les marchés publics (Voir Annexe 4) ne devrait pas être soutenue. Cette régulation permettrait à la Commission européenne d'autoriser le rejet de candidatures à des marchés publics pour des montants supérieurs à cinq millions d'euros d'entreprises non issues de l'Union européenne au motif que le pays d'origine ne concède pas les mêmes conditions d'accès à ses marchés publics¹²⁹. Cette réglementation est susceptible d'être détournée à des fins protectionnistes, de susciter inutilement des rétorsions, de réduire le choix de prestataire des gouvernements, d'augmenter les frais de services publics payés par le contribuable et surtout de réduire la crédibilité européenne dans ses négociations sur les marchés publics avec ses pays partenaires.

Cependant, pour répondre aux inquiétudes légitimes de pratiques concurrentielles déloyales d'entreprises d'État de certains pays émergents dans leurs candidatures aux marchés publics en Europe, on pourrait renforcer la législation européenne comme suit :

- obliger tous les candidats aux marchés à déclarer la source de financement de leur projet. Dans le cas de candidatures venant d'entreprises non issues de l'Union européenne dont le projet serait financé par l'État d'origine ou venant d'entreprises d'État étrangères, les financements devront se conformer aux règles européennes portant sur les aides d'État ;
- dans les appels d'offres établir et expliciter des critères définis au niveau européen sur la qualité des services fournis qui complètent les critères de prix.

¹²⁸ Voir Annexe 3. Aussi, par exemple, le lancement d'enquêtes antidumping et l'adoption de droits de douane à leur suite dans des secteurs fortement subventionnés partout dans le monde, comme les énergies renouvelables (panneaux solaires), aboutit uniquement à des frictions diplomatiques et à des rétorsions, sans résoudre le problème fondamental, qui est celui de surcapacités massives dans le secteur. Avant l'introduction de tels droits en juin 2013, la Chine a répondu par le lancement d'un contentieux OMC contre les politiques de soutien à l'énergie solaire en Italie et en Grèce. Après leur introduction, la Chine a introduit des rétorsions commerciales notamment vis-à-vis du vin français. À noter que les États-Unis ont aussi subi des rétorsions commerciales suite à l'introduction de droits de douane « antidumping » par les États-Unis durant la crise économique.

¹²⁹ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/march/tradoc_149242.pdf

Proposition n° 12 : adopter plus de gradualisme et de pragmatisme dans les négociations commerciales avec les pays émergents

Les raisons de l'échec de la stratégie d'accords de libre-échange avec l'Inde, le Mercosur, l'ASEAN (sauf avec la Corée et Singapour, que l'on ne peut plus qualifier d'« émergents ») telle que conçue en 2006, ainsi que de l'échec des discussions avec la Chine depuis la mise en place d'un mécanisme de dialogue en 2008 ont été évoquées plus haut. La situation est largement bloquée et une réflexion en profondeur mérite d'être menée – conjointement avec la Commission européenne et les membres du Conseil européen – sur la manière de procéder à l'avenir. Voici deux pistes de réflexion :

- **établir des accords-cadres plutôt que des ALE dont l'approche actuelle est le « tout ou rien ».** Ces accords poseraient les principes et objectifs de l'accord, libéraliseraient ce qu'il est urgent de libéraliser au départ, incluraient des calendriers précis organisant de nouvelles négociations ainsi que l'ouverture graduelle des marchés sur une période de cinq ans ;
- **privilégier, dans les négociations bilatérales, des solutions négociées par les acteurs mêmes du secteur.** L'ALE entre Singapour et l'Australie de 2003 a ainsi offert un cadre dans lequel ce sont les organisations professionnelles – ici, celles des architectes et des ingénieurs – qui reconnaissent mutuellement leurs qualifications pour permettre aux deux parties d'exercer dans la juridiction de l'autre¹³⁰. Si avec certains pays émergents la reconnaissance mutuelle des qualifications est difficilement envisageable, on pourrait envisager un accord-cadre qui facilite initialement la mobilité dans deux ou trois professions, puis s'élargisse progressivement à d'autres.

Cette approche devra aussi s'appliquer dans les négociations commerciales avec le voisinage (Afrique du Nord et Europe de l'Est) en cours¹³¹ et à l'avenir, avec l'Afrique sub-Saharienne.

¹³⁰ <http://www.dfat.gov.au/fta/safta/background.html>

¹³¹ I. Dreyer, « Trade Policy in the EU's Neighbourhood. Ways Forward for the Deep and Comprehensive Free Trade Agreements », *Notre Europe*, mai 2012.

Proposition n° 13 : moderniser le régime européen de protection internationale des investissements

Les « modèles » européens d'Accords de protection des investissements (API) existants mériteraient une actualisation. De nouveaux standards légaux internationaux ont émergé depuis les années 1990. La jurisprudence et les textes d'API ont beaucoup évolué. D'une part de nombreux nouveaux API signés par certains pays, comme le Canada ou l'Allemagne, définissent plus précisément la notion de bien investi, et la notion d'expropriation, tout en en élargissant le champ (par exemple à certains droits de propriété intellectuelle). D'autre part, ils définissent plus précisément les droits des Etats en matière de régulation (environnementale et sociale notamment) et déterminent de nouveaux standards de transparence dans les arbitrages internationaux, ce qui permet aussi de limiter des recours abusifs et excessivement coûteux pour les États¹³².

¹³² Pour plus de détails sur les évolutions récentes dans le domaine du droit de la protection des investissements, voir Stephen Woolcock et Jan Kleinheisterkamp, *The EU approach to international investment policy after the Lisbon Treaty*. Parlement européen, janvier 2011.

CONCLUSION

Les « chaînes de valeur » où produits semi-finis, composants et services intermédiaires aux entreprises du monde entier traversant multiples frontières sont aujourd'hui la caractéristique essentielle du commerce international. La clé de la compétitivité-export réside dans une plus forte ouverture de l'industrie nationale à ces flux. Les pays avancés s'y spécialisent dans des tâches dites « à forte valeur ajoutée » – recherche et innovation, design, marketing, conseil, productions industrielles de niche, etc. Les expériences des industries allemande et suédoise, très performantes, montrent que pour exporter plus, les industries doivent importer plus de biens et services intermédiaires.

En France aussi les entreprises qui recourent à l'importation de biens intermédiaires exportent plus. Mais elles ne le font pas en nombre et à échelle suffisants. Le principal défi de la France est de développer la taille et la capacité d'exportation de ses petites et moyennes entreprises, de les faire participer davantage dans les chaînes de productions transnationales et d'en même temps viser une montée en gamme et une sophistication accrue des biens et services proposés. Ceci requerra un effort significatif d'innovation et de qualification des personnels.

Pour la plupart des entreprises françaises souhaitant exporter, il est souvent vital de se constituer dans un premier temps un réseau européen avec exportations, importations et investissements croisés, avant de chercher à aller plus loin dans le monde. Or, si dans l'industrie, le marché intérieur européen fonctionne suffisamment bien pour servir de plateforme de lancement dans la mondialisation, cela est loin d'être le cas dans les services, et notamment les services professionnels, où pourtant la France est forte, et qui sont essentiels dans l'industrie. Pour mieux monter en gamme, les entreprises françaises devront rechercher plus d'alliances avec des partenaires dans les pays riches. Pour cela il faut une ouverture plus grande, surtout aux investissements étrangers, et rechercher une plus grande mobilité internationale des professionnels.

Si la crise n'a pas entraîné une montée massive du protectionnisme, il se manifeste de manière plus diffuse. Il est tenace dans les services, tant dans les pays avancés que dans les pays émergents.

ACCROÎTRE LA PRÉSENCE DES INDUSTRIES ET SERVICES FRANÇAIS DANS LE MONDE

À ce titre les récentes initiatives européennes pour relancer l'intégration du marché unique, le projet d'accord de libre-échange avec le Japon et le lancement de négociations commerciales avec les États-Unis cette année sont des opportunités à saisir impérativement. Ils s'agira de projeter une France réformée dans la mondialisation, car elle y a de grands et nombreux atouts à y faire valoir et toutes les chances de prospérer. Il est grands temps de se projeter vers l'avenir.

ANNEXE I

LE RÉGIME COMMERCIAL INTERNATIONAL ACTUEL

La politique commerciale régit les échanges commerciaux d'un territoire avec le reste du monde. C'est elle qui décide du degré d'ouverture de ce territoire et de l'exposition de ses acteurs et secteurs économiques à la concurrence internationale. Ses objectifs sont au nombre de deux : d'une part, elle organise les entrées de marchandises et de services sur le territoire national, d'autre part, elle régit les relations avec ses partenaires commerciaux. Pour cette dernière, il s'agit d'ouvrir des marchés tiers aux exportations nationales afin de tirer le meilleur profit de la grande taille du marché international et d'établir des règles communes pour les échanges.

La politique commerciale (appelée trade policy en anglais), édicte donc des règles sur le commerce. Elle se distingue des activités de facilitation ou de promotion publique des exportations (trade promotion) qui consistent en des actions diplomatiques pour faciliter la négociation de contrats internationaux ou d'accompagnement des entreprises à l'international (les déplacements fortement médiatisés des chefs de gouvernement et de délégations d'entreprises nationales en sont un volet). Ces deux activités sont complémentaires.

En Europe la politique commerciale est communautaire, fruit de l'Union douanière achevée en 1968. La promotion des exportations est du ressort des Etats membres.

Les politiques commerciales sont devenues de plus en plus complexes au fil des décennies. Au moment de la formation, en 1947, du General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), base du régime commercial international actuel, les principaux instruments de la politique commerciale s'appliquaient au commerce de biens industriels. Ils consistaient surtout en des droits de douane et des quotas. Après que les droits de douane eurent été fortement réduits dans les années 1950 à 1970 dans le cadre de plusieurs cycles de négociations au sein du GATT, de nouvelles barrières dites « non douanières », développées en partie suite à la crise économique des années 1970, ont commencé à préoccuper les acteurs économiques. Ces barrières concernent, par exemple, le détournement, à des fins protectionnistes, de réglementations nationales comme les normes sanitaires ou techniques. Les services ont commencé à émerger dans le commerce international et, dès la fin des années 1980, s'est posée la question de leur ouverture et de la régulation de leurs échanges.

Le régime commercial multilatéral international s'est renforcé dans les années 1990 à la fin du cycle de négociations de l'Uruguay, qui a abouti à la création de l'OMC (Organisation mondiale du commerce). L'OMC est garante du régime juridique international. Ce dernier aborde non seulement les droits de douane, mais aussi les barrières non douanières, les mesures de défense commerciale comme l'*antidumping*¹³³ et les mesures de sauvegarde, les services (le *General Agreement on Trade in Services* - GATS) et la protection des droits de propriété intellectuelle liés aux commerce (*Trade Related Intellectual Property Rights* - TRIPs), pour ne citer que les plus importants. L'entrée en grand nombre de pays en voie de développement à l'OMC dans les années 1990 a mis sérieusement sur la table la question des échanges agricoles, ces pays cherchant un meilleur accès aux marchés agricoles protégés des principaux pays industrialisés. Si l'Uruguay Round (1986-1994) n'a pas réellement libéralisé les échanges agricoles, les pays membres ont dû entamer un exercice de transparence sur les droits de douane appliqués et accepter des disciplines sur l'emploi de subventions afin d'en limiter la portée attentatoire à la compétitivité des exportations agricoles des pays partenaires.

Le principe fondamental de l'OMC est d'assurer des échanges fondés sur le traitement non discriminatoire de ses membres : elle impose un régime de règles commerciales valables pour tous, dont l'application est assurée par un organisme de règlement des différends (ORD) puissant.

Parallèlement au développement du régime commercial multilatéral dans les années 1990, on a assisté au foisonnement d'accords commerciaux préférentiels, bilatéraux ou régionaux. Appelés par convention Accords de Libre-Echange (ALE), leur principe est le contraire de celui de l'OMC, fondé sur le traitement égal de tous les partenaires commerciaux. Les États-Unis, avec l'ALENA en 1994 en ont été les champions, mais aussi l'UE avec des accords commerciaux signés dans son voisinage et avec certains pays émergents comme le Mexique, le Chili et l'Afrique du Sud.

La montée en puissance de l'OMC et des ALE dans le régime commercial international est largement le résultat de la vague de réformes libérales menées dans les pays en voie de développement, en proie à la crise de la dette des années 1980, et avides de suivre l'exemple des stratégies de développement tiré par les exportations dont les « tigres asiatiques » – Corée, Taiwan, Singapour, Hong Kong – ont été les pionniers. Dans les pays avancés, elle est le résultat de réformes structurelles aux États-Unis et de la création du Marché unique en Europe.

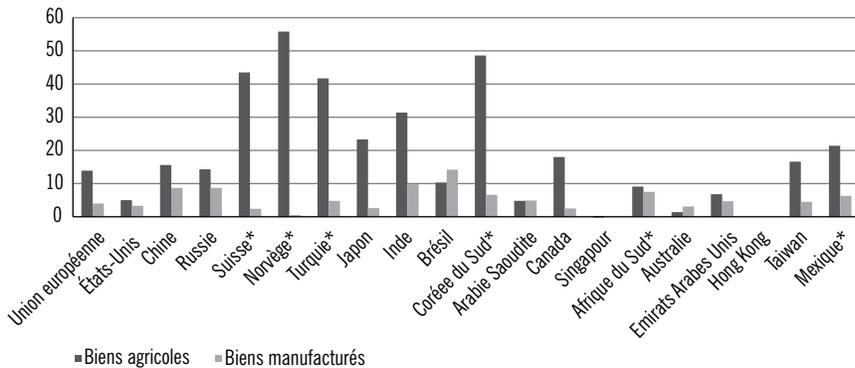
¹³³ Voir note de bas de page n° 77.

ANNEXE II

MONDE OUVERT OU MONDE PROTECTIONNISTE ? UN BREF ÉTAT DES LIEUX

Aujourd'hui, le paysage international en matière de politique commerciale peut se résumer de la manière suivante. De manière générale, les pays les plus riches de l'OCDE tendent à être les plus ouverts au commerce international, avec des droits de douane peu élevés dans l'industrie, tandis que les pays les plus pauvres tendent à appliquer des droits de douane élevés. L'ouverture des pays avancés est bien moindre dans le domaine agricole. Si le droit de douane moyen appliqué aux importations de biens manufacturés de l'UE est de 4 %, celui des produits agricoles est de 13,9 %. Au Japon, les produits agricoles sont taxés à l'importation à 23,3 % en moyenne contre 2,6 % pour les biens industriels¹³⁴. Les services sont dans l'ensemble très fermés aux échanges internationaux dans les pays émergents ou en voie de développement. Ils tendent à être plus ouverts dans les pays avancés, bien que beaucoup moins ouverts que les mouvements de marchandises.

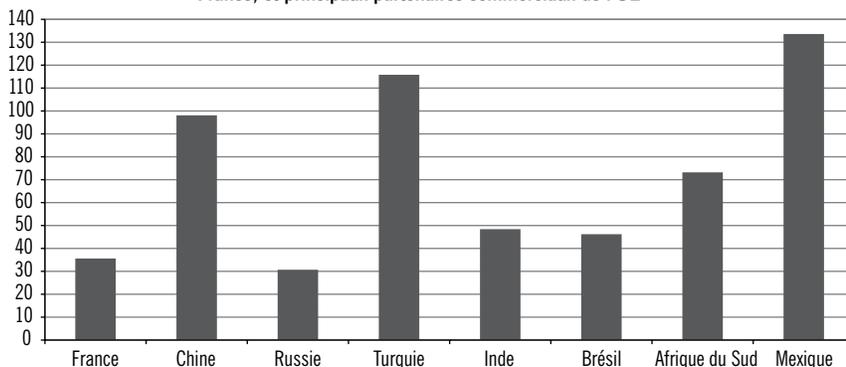
Moyenne des droits de douane non préférentiels appliqués par l'UE et ses principaux partenaires commerciaux en 2011



Source : OMC

¹³⁴ Source : OMC.

Taux de protection des services aux entreprises
Équivalents de droits de douane (% *ad valorem*)
France, et principaux partenaires commerciaux de l'UE



Source : Estimations du CEPII 2012.

Tableau 1 - Droits de douane moyens appliqués dans un cadre non préférentiel par l'UE, les États-Unis et le Japon dans certains produits de l'industrie légère et agroalimentaire

Catégorie de produit	Union européenne	États-Unis	Japon
Bicyclettes (HS 8712)	14,5 %	8 %	0 %
Bonneterie (HS 6107)	12 %	7,6 %	9,1 %
 Tubes et tuyaux en plastique (HS 3917)	6,5 %	2,0 %	4,0 %
Pâtes alimentaires (HS190211)	Quota d'importation + [7,7 + 24,6 €/100 kg/net]	3,2 %	[30 yen/kg]

Unité : % de la valeur du produit, sauf indication contraire.

Année 2012

Source : OMC.

Tableau 2 - Agriculture - droits de douane non préférentiels appliqués par l'UE et une sélection de partenaires commerciaux

Pays membre de l'OMC	Bœuf, frais ou réfrigéré (HS 02110)	Tomates, fraîches ou réfrigérées (HS 0702)	Froment (blé) ou méteil (HS 1001)
Afrique du Sud	[40 % or 240c/kg]	15,0	0,0
Brésil	10,0	10,0	5,0
Chine	20,0	13,0	65,0
Corée, République de	40,0	45,0	2,6
États-Unis d'Amérique	26,4/[4,4 cents/kg] [4,4 cents/kg]	[2.8 cents/kg] [2.8 cents/kg] [3.9 cents/kg]	2,8
Fédération de Russie	[15 but not less than 0,2 euro per1 kg]	[15 but not less than 0,08 euro per1 kg][15 but not less than 0,12 euro per1 kg.] [15 but not less than 0,12 euro per1 kg]	5,0
Inde	30,0	30,0	25,0
Indonésie	5,0	5,0	1,3
Japon	38,5	3,0	3,3
Mexique	20,0	10,0	50,3
Turquie	225,0	48,6	54,2
Union européenne	[12,8 + 176,8 €/100 kg/net]	[14,4 + 29,8 €/100 kg/net] [8,8 + 29,8 €/100 kg/net]	12,8

Unité : % de la valeur du produit, sauf indication contraire.

Année 2012.

Source : OMC, base de données tarifaire.

ANNEXE III

OMC, LIBRE-ÉCHANGE ET RÉCIPROCITÉ : ÉCLAIRAGE SUR UNE INITIATIVE EUROPÉENNE DANS LES MARCHÉS PUBLICS

La « réciprocité » en commerce international a récemment créé des remous dans le débat public. En 2012, la Commission européenne a proposé¹³⁵ d'autoriser les États membres d'exclure des appels d'offres publics portant sur des sommes de plus de cinq millions d'euros les candidats issus de pays non européens, si le pays d'origine ne pratiquait pas la même ouverture de ses propres marchés publics¹³⁶. Les pays visés sont principalement la Chine et le Japon. L'objectif est, en exigeant la « réciprocité », de créer « un effet de levier » pour induire ces pays à ouvrir leurs marchés publics aux acteurs européens.

La réciprocité est, en fait, au cœur même du régime commercial international. Deux logiques s'affrontent dans les négociations internationales : une logique plus « économique » et « libre-échangiste » fondée sur l'idée que le libre-échange est source de bien-être et qu'une nation devrait le pratiquer quelle que soit la politique de ses partenaires¹³⁷, et une logique plus « politique » et « mercantiliste » qui veut qu'un État tend à chercher à maximiser ses exportations et à limiter ses importations, en général pour des considérations de politique interne (pressions protectionnistes, politiques économiques interventionnistes) souvent alliées à un souci de projeter la puissance de l'État. Créé en 1947, le General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), ancêtre de l'OMC, a trouvé une formule astucieuse pour concilier ces deux approches et faire des tensions qui en résultent un outil pour progressivement éliminer les barrières protectionnistes érigées durant les années 1930.

En effet, son invention principale a été le cycle de négociations bilatéral et multilatéral, dont le fonctionnement est le suivant : pays X souhaite exporter davantage de voitures compétitives produites sur son territoire sur les marchés mondiaux, mais ne souhaite pas importer de bicyclettes pour protéger son industrie du vélo déclinante ;

¹³⁵ Karel De Gucht and Michel Barnier, On Europe's markets and free market aspirations. Why Europe's new international public procurement instrument will open markets worldwide, mars 2012. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/march/tradoc_149257.pdf

¹³⁶ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/march/tradoc_149242.pdf

¹³⁷ Logique britannique adoptée entre les années 1840 et les années 1920.

pays Y, grand exportateur mondial de vélos, souhaite en exporter davantage vers le pays X dont les tarifs douaniers pour les vélos sont élevés, mais ses producteurs de voitures sont plus rétifs à s'ouvrir à la concurrence des voitures de X. Les deux Etats savent qu'en ouvrant mutuellement leurs marchés, leur industrie compétitive respective croîtrait et se développerait sur les marchés mondiaux, mais que leur industrie moins compétitive risquerait de disparaître ou de devoir se restructurer, ce qui leur pose des problèmes politiques internes. Pour surmonter ceux-ci, l'argument des gains à l'exportation et des pressions des partenaires peut servir de levier pour faire « passer la pilule » de l'ouverture à la concurrence de certains secteurs. Dans un contexte multilatéral, comme une négociation collective à l'OMC, la logique est démultipliée. Ainsi, logique libre-échangiste et logique mercantiliste se complètent pour offrir des résultats bénéfiques pour tous.

Quand les négociations aboutissent, chaque pays membre de l'OMC dispose de sa liste d'engagements issus de ces multiples négociations, dont l'organisation est la gardienne, engagements qui sont pris de manière non discriminatoire envers tous les membres de l'OMC¹³⁸. Le respect des engagements est renforcé grâce à l'organe de règlement des différends (ORD), qui permet au pays lésé, après un jugement en sa faveur, d'adopter des mesures de rétorsion commerciale.

Cependant, réciprocité dans les négociations internationales ne veut pas dire « symétrie » des régimes commerciaux. Les négociations commerciales bilatérales ou multilatérales sont une méthode pour libéraliser, à partir de réalités économiques et de politiques publiques très différentes. Elles sont surtout un outil très utile de politique nationale où on peut faire passer comme une « concession » commerciale une politique qui fait sens économiquement, car il s'agit bien de mieux faire jouer les spécialisations et avantages comparatifs et compétitifs de chaque pays. Il est nécessaire de souligner cependant que ces politiques commerciales ne sont pas un instrument d'harmonisation des régimes commerciaux, comme l'atteste la diversité et la complexité des profils commerciaux des membres de l'OMC.

La méthode OMC basée sur des échanges réciproques de « concessions » commerciales est de plus en plus difficile à mettre en œuvre dans le contexte actuel où il s'agit moins de réduire des droits de douane – obstacles tangibles et faciles à éliminer – mais de changer des lois et pratiques nationales pour favoriser la concurrence internationale dans certains secteurs. Il est par exemple difficile de

¹³⁸ Selon le « principe de la nation la plus favorisée ».

négociateur de manière réciproque et symétrique la libéralisation des télécommunications ou du transport ferroviaire ou bien encore la réforme des procédures d'accréditation de certains produits industriels. Au mieux un engagement pris à l'OMC ou dans un accord bilatéral est-il une manière d'inscrire dans le marbre des réformes déjà faites ou en cours, ou une opportunité pour les faire adopter plus facilement. Seules des négociations très asymétriques favorisant le négociateur le plus fort (et donc peu « réciproques ») – comme les négociations américaines avec ses partenaires mexicain (ALENA 1994) et centre-américain (CAFTA 2005), ou les Accords d'Association signés avec les pays candidats d'Europe centrale et orientale à l'UE dans les années 1990 – ont à ce jour permis d'induire des réformes profondes.

Qu'en est-il donc du cas des marchés publics ? Peut-on obtenir une ouverture réciproque, et surtout une « symétrie » parfaite dans l'ouverture des marchés publics tiers ? La controverse actuelle doit se comprendre dans son contexte :

- **Le contexte OMC** : 14 membres de l'OMC ont signé un accord sur les marchés publics (AMP) de 1994, ces membres sont avant tout des pays avancés de l'OCDE, dont l'UE, les États-Unis et le Japon¹³⁹. Ils ont pris des engagements de transparence et de traitement non discriminatoire dans un certain nombre de secteurs. Cet accord a été élargi et complété fin 2011 pour inclure de nouvelles instances publiques et certaines entités régionales, bien que les progrès aient été modestes^{140,141}. La Chine n'est pas partie à cet accord, bien que son protocole d'adhésion à l'OMC l'oblige à entrer en négociation pour y accéder. Les membres de l'AMP s'impatientent des atermoiements de la Chine et tentent de faire pression pour qu'elle y accède. Cet accord est plurilatéral et n'ouvre pas les marchés publics aux non membres. Ainsi l'UE, par exemple, n'a pas pris d'engagements contraignants vis-à-vis de la Chine. Cela ne veut pas dire que les États membres n'aient pas le droit de contracter avec des entreprises chinoises. Il n'existe simplement pas d'engagement ferme de non-discrimination dans les marchés publics européens garanti vis-à-vis de la Chine par l'OMC.
- **Le contexte européen** : l'UE a lancé fin 2011 une initiative visant à moderniser la réglementation sur les marchés publics européens¹⁴² en simplifiant les règles

¹³⁹ Arménie, Canada, Union européenne, Hong Kong, Islande, Israël, Japon, Corée du Sud, Liechtenstein, Aruba, Norvège, Singapour, Suisse, Taiwan, États-Unis.

¹⁴⁰ http://www.wto.org/french/news_f/news11_f/gpro_15dec11_f.htm

¹⁴¹ http://www.nytimes.com/2011/12/16/business/global/wto-reaches-deal-on-public-procurement.html?_r=0

¹⁴² European Commission, « Modernising European public procurement to support growth and employment », IP/11/1580, 20/12/2011.

et en favorisant la transparence. Elle propose par ailleurs une nouvelle directive sur les concessions de service public dans les transports, la gestion de l'eau, les services énergétiques et la santé pour favoriser le développement de Partenariats Public-Privé¹⁴³. De telles mesures sont susceptibles d'accroître la concurrence entre entreprises européennes sur les marchés publics des États membres. Par ailleurs, des mouvements récents sur les marchés du transport ferroviaire – avec l'entrée en lice d'opérateurs japonais sur les marchés britannique et allemand¹⁴⁴, ont créé un certain émoi dans une industrie de l'équipement ferroviaire à ce jour peu soumise à la concurrence internationale. C'est en partie des fournisseurs de cette industrie que viennent les appels à la « réciprocité ».

Les inquiétudes exprimées ont leur légitimité. Le Japon est réputé abuser d'une clause de sécurité pour exclure des opérateurs étrangers et notamment européens de son marché ferroviaire malgré ses engagements au sein de l'AMP. Ce dernier s'est cependant déjà engagé fin 2011 à revoir les modalités de mise en œuvre de cette clause. La Chine quant à elle est accusée de pratiques anti-concurrentielles : les subventions que reçoivent ses entreprises d'État se portant candidates en Europe leur permettent de se positionner favorablement en termes de prix dans les appels d'offres, au prix d'une distorsion forte de la concurrence induite par le non- respect de cette règle élémentaire. De nombreux États fédéraux aux États-Unis et le *Buy American Act* excluent de nombreux prestataires européens des marchés publics américains.

Cependant l'initiative européenne de permettre le recours à la fermeture des marchés publics pour inciter le partenaire à ouvrir ses marchés est voué à être inefficace et contreproductive. L'effet de levier escompté risque fort de ne pas être obtenu. Ceci pour les raisons suivantes :

- tout d'abord, les présupposés sur lesquels elle fonde son projet sont contestables. La Commission affirme que les marchés publics européens sont plus ouverts que ceux de ses partenaires européens. Or, une analyse indépendante montre que dans la pratique, les marchés publics européens sont peu ouverts aux acteurs non européens et que la pénétration des marchés publics par des entreprises européennes dans certains pays asiatiques est plus élevée que l'inverse¹⁴⁵ ;

¹⁴³ *Ibid.*

¹⁴⁴ UNIFE, « UNIFE alarmed by decision to award UK Intercity express », Press Release, 3/03/2011; Financial Times, Hitachi secures largest UK train order, 25 juillet 2012.

¹⁴⁵ P. Messerlin, S. Miroudot, *op. cit.*

- ensuite, le règlement lui-même sera peu dissuasif. Les garde-fous posés par le projet de réglementation (délai de deux mois, examen critique de la Commission) risquent de rendre beaucoup de demandes nulles. Les pays visés, généralement les émergents peu présents encore sur les marchés publics européens, ne se sentiront pas obligés de changer leurs pratiques ;
- enfin, historiquement, peu de pratiques protectionnistes induisent le partenaire à ouvrir ses marchés. Au contraire, de telles pratiques accroissent les frictions commerciales et diplomatiques ainsi que les rétorsions.

La question qui se pose est donc : en ces temps de contrainte sur les finances publiques, est-il utile de risquer de renoncer à des prestations à un meilleur rapport qualité prix sous prétexte que le pays dont est issu un candidat à une offre de marché public serait plus protectionniste ? Il y a d'autres moyens pour induire les pays partenaires à ouvrir les marchés : négocier, en renouant avec la tradition de la réciprocité mutuellement bénéfique du système de négociations décrit ci-dessus et en structurant une offre réellement attractive pour les partenaires ; édicter des règles claires pour les acteurs étrangers opérant en Europe, fondées sur le droit communautaire de la concurrence (incluant les règles d'aide d'État).

REMERCIEMENTS

L'auteur tient à remercier les personnes suivantes pour leurs contributions à la réflexion menée dans ce rapport, que ce soit dans le cadre d'auditions ou d'autres échanges. Les positions défendues dans ce texte n'engagent que l'auteur.

- **Roderick Abbott**, ancien Directeur Général Adjoint de la Direction du Commerce de la Commission Européenne et Ancien Directeur Général Adjoint de l'Organisation Mondiale du Commerce, Bruxelles
- **Diana Acconcia**, *Deputy Head of Unit, South and South East Asia*, Australia, New Zealand, European Commission, DG Trade, Bruxelles
- **Fanny Arnaud**, Chargée de mission, Direction des Affaires européennes, Veolia
- **André-Michel Ballester**, CEO, Groupe Sorin, Milan
- **Jean-Luc Barlet**, Chief Group Compliance Officer, Mazars
- **Dominique Brunin**, Délégué Général, CCI International
- **Carsten Dannöhl**, Senior Adviser, Business Europe, Bruxelles
- **Corinne Darmailacq**, Chef du Pôle Commerce Extérieur, Direction Générale du Trésor, Ministère de l'Économie et des Finances
- **Fredrik Erixon**, Directeur, European Centre for International Political Economy (ECIPE), Bruxelles
- **Bruno Grandjean**, Président du Directoire, REDEX, Montargis
- **Lutz Guellner**, *Deputy Head of Unit*, Stratégie Commerciale, DG Trade, Commission Européenne, Bruxelles
- **Jeroen Hardenbol**, Junior Adviser, Business Europe, Bruxelles
- **Rainier d'Haussonville**, Directeur des Affaires européennes, Veolia, Paris
- **Francis Kramarz**, Directeur, CREST
- **Patrick Messerlin**, Professeur, Sciences Po et Groupe Economie Mondiale
- **Marie-Elisabeth Rusling**, Directrice des affaires institutionnelles européennes, Direction de la Communication et des Relations institutionnelles, CCI France, Bruxelles

ACCROÎTRE LA PRÉSENCE DES INDUSTRIES ET SERVICES FRANÇAIS
DANS LE MONDE

- **Etienne Oudot de Dainville**, Sous-directeur politique commerciale et investissement, Direction Générale du Trésor, Ministère de l'Économie et des Finances
- **Pierre Sorbets**, Responsable du Secteur public, HSBC France
- **Jean-Paul Thuillier**, Ministre Conseiller pour les affaires économiques, Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne, Bruxelles

LES PUBLICATIONS DE L'INSTITUT MONTAIGNE

- Redonner sens et efficacité à la dépense publique
15 propositions pour 60 milliards d'économies (décembre 2012)
- Réformer la mise en examen (octobre 2012)
- Comment concilier régulation financière et croissance ? (octobre 2012)
- Transport de voyageurs : comment réformer un modèle à bout de souffle ?
(octobre 2012)
- Remettre la notation financière à sa juste place (juillet 2012)
- Réformer par temps de crise (mai 2012)
- Insatisfaction au travail : sortir de l'exception française (avril 2012)
- Vademecum 2007 – 2012 : Objectif Croissance (mars 2012)
- Financement des entreprises : propositions pour la présidentielle (mars 2012)
- Une fiscalité au service de la « social compétitivité » (mars 2012)
- La France au miroir de l'Italie (février 2012)
- Pour des réseaux électriques intelligents (février 2012)
- Un CDI pour tous (novembre 2011)
- Repenser la politique familiale (octobre 2011)
- Formation professionnelle : pour en finir avec les réformes inabouties
(octobre 2011)
- Banlieue de la République
(septembre 2011)
- De la naissance à la croissance : comment développer nos PME (juin 2011)
- Reconstruire le dialogue social (juin 2011)
- Adapter la formation des ingénieurs à la mondialisation
(février 2011)
- « Vous avez le droit de garder le silence... »
Comment réformer la garde à vue (décembre 2010)
- Gone for Good? Partis pour de bon ?
Les expatriés de l'enseignement supérieur français aux États-Unis
(novembre 2010)

- 15 propositions pour l'emploi des jeunes et des seniors (septembre 2010)
- Afrique - France. Réinventer le co-développement (juin 2010)
- Vaincre l'échec à l'école primaire (avril 2010)
- Pour un Eurobond. Une stratégie coordonnée pour sortir de la crise (février 2010)
- Réforme des retraites : vers un big-bang ? (mai 2009)
- Mesurer la qualité des soins (février 2009)
- Ouvrir la politique à la diversité (janvier 2009)
- Engager le citoyen dans la vie associative (novembre 2008)
- Comment rendre la prison (enfin) utile (septembre 2008)
- Infrastructures de transport : lesquelles bâtir, comment les choisir ? (juillet 2008)
- HLM, parc privé
Deux pistes pour que tous aient un toit (juin 2008)
- Comment communiquer la réforme (mai 2008)
- Après le Japon, la France...
Faire du vieillissement un moteur de croissance (décembre 2007)
- Au nom de l'Islam...
Quel dialogue avec les minorités musulmanes en Europe ? (septembre 2007)
- L'exemple inattendu des Vets
Comment ressusciter un système public de santé (juin 2007)
- Vademecum 2007-2012
Moderniser la France (mai 2007)
- Après Erasmus, Amicus
Pour un service civique universel européen (avril 2007)
- Quelle politique de l'énergie pour l'Union européenne ? (mars 2007)
- Sortir de l'immobilité sociale à la française (novembre 2006)
- Avoir des leaders dans la compétition universitaire mondiale (octobre 2006)
- Comment sauver la presse quotidienne d'information (août 2006)
- Pourquoi nos PME ne grandissent pas (juillet 2006)

- Mondialisation : réconcilier la France avec la compétitivité (juin 2006)
- TVA, CSG, IR, cotisations...
Comment financer la protection sociale (mai 2006)
- Pauvreté, exclusion : ce que peut faire l'entreprise (février 2006)
- Ouvrir les grandes écoles à la diversité (janvier 2006)
- Immobilier de l'État : quoi vendre, pourquoi, comment (décembre 2005)
- 15 pistes (parmi d'autres...) pour moderniser la sphère publique (novembre 2005)
- Ambition pour l'agriculture, libertés pour les agriculteurs (juillet 2005)
- Hôpital : le modèle invisible (juin 2005)
- Un Contrôleur général pour les Finances publiques (février 2005)
- Les oubliés de l'égalité des chances (janvier 2004 - Réédition septembre 2005)

Les publications peuvent être obtenues auprès
du secrétariat de l'Institut (Tél. : 01 58 18 39 29)
et sont également téléchargeables sur le site internet :
www.institutmontaigne.org

INSTITUT MONTAIGNE



3i France
ACFCI
Affaires Publiques Consultants
Air France - KLM
Allen&Overy
Allianz
Anthera Partners
Areva
Association Passerelle
AT Kearney
August&Debouzy Avocats
AXA
BearingPoint
BNP Paribas
Bolloré
Bouygues
BPCE
Cabinet Aslani
Caisse des Dépôts
Cap Gemini
Carrefour
Cisco
CNP Assurances
Cremonini
Davis Polk & Wardwell
Dedienne Aerospace
Development Institute International
EADS
EDF
Egon Zehnder International
Equistone Private Equity
Eurazeo
France Telecom
GDF Suez
Générale de Santé
Google
Groupama
HSBC France
IBM
International SOS
ISRP
Jeantet Associés
KPMG SA
La Banque Postale
Lazard Frères

SOUTIENNENT L'INSTITUT MONTAIGNE

INSTITUT MONTAIGNE



Linedata Services
LVMH
M6
MASCF
Mazars
McKinsey & Company
Média Participations
Mercer
Michel Tudel & Associés
Microsoft France
Middlebury Investment
Ondra Partners
PAI Partners
Pierre & Vacances
PriceWaterhouseCoopers
Radiall
Rallye - Casino
RATP
RBS France
Redex
Ricol, Lasteyrie & Associés
Rothschild & Cie
RTE
Sanofi aventis
Schneider Electric Industries SA
Servier Monde
SFR
Sia Conseil
SNCF
Sodexo
Sorin Group
Stallergènes
SUEZ ENVIRONNEMENT
Tecnét Participations
The Boston Consulting Group
Tilder
Total
Vallourec
Veolia Environnement
Vinci
Vivendi
Voyageurs du monde
Wendel Investissement
WordAppeal

SOUTIENNENT L'INSTITUT MONTAIGNE

Imprimé en France
Dépôt légal : juillet 2013
ISSN : 1771-6756
Achévé d'imprimer en juillet 2013

INSTITUT MONTAIGNE



COMITÉ DIRECTEUR

Claude Bébéar Président

Henri Lachmann Vice-président et trésorier

Nicolas Baverez Économiste, avocat

Jacques Bentz Président, Tecnet Participations

Mireille Faugère Directrice, AP-HP

Christian Forestier Administrateur général, Cnam

Michel Godet Professeur, Cnam

Françoise Holder Présidente du Conseil de surveillance, Paul et administrateur, Groupe Holder

Natalie Rastoin Directrice générale, Ogilvy France

Jean-Paul Tran Thiet Avocat associé, White & Case

Arnaud Vaissié PDG, International SOS
et président de la Chambre de commerce française de Grande-Bretagne

Philippe Wahl Président du directoire, La Banque Postale

Lionel Zinsou Président, PAI partners

PRÉSIDENT D'HONNEUR

Bernard de La Rochefoucauld Fondateur, Institut La Boétie

CONSEIL D'ORIENTATION

PRÉSIDENT

Ezra Suleiman Professeur, Princeton University

Frank Bournois Co-Directeur du CFFOP

Pierre Cahuc Professeur d'économie, École Polytechnique

Lorraine Donnedieu de Vabres Avocate, associée gérante, JeantetAssociés

Pierre Godé Vice-président, Groupe LVMH

Philippe Josse Conseiller d'État

Marianne Laigneau Directrice des ressources humaines, EDF

Sophie Pedder Correspondante à Paris, *The Economist*

Hélène Rey Professeur d'économie, London Business School

Laurent Bigorgne Directeur

INSTITUT MONTAIGNE



IL N'EST DÉSIR PLUS NATUREL QUE LE DÉSIR DE CONNAISSANCE

Commerce extérieur : refuser le déclin

Propositions pour renforcer notre présence dans les échanges internationaux

Cette étude formule des propositions pour rétablir l'équilibre de la balance commerciale de la France et garantir des débouchés internationaux à ses entreprises. Malgré ses faibles performances à l'export l'économie française a de nombreux atouts dans l'industrie et les services. Elle a avant tout perdu des parts de marché dans la zone Euro. La fragmentation persistante du marché des services européen est à ce titre un réel handicap. Douze ans après son lancement, le cycle de Doha à l'OMC peine à aboutir. Les appels se font de plus en plus pressants pour que l'ouverture des marchés mondiaux reprenne pour stimuler la croissance. Les récentes décisions européennes de lancer des négociations commerciales bilatérales avec les Etats-Unis et le Japon sont une réelle opportunité pour stimuler le commerce et devraient servir de levier pour accélérer les réformes économiques en France.

Institut Montaigne

38, rue Jean Mermoz - 75008 Paris

Tél. +33 (0)1 58 18 39 29 - Fax +33 (0)1 58 18 39 28

www.institutmontaigne.org - www.desideespourdemain.fr

10 €

ISSN 1771-6756

Juillet 2013