



© Fotolia - Design

L'Europe, camp de base dans la compétition internationale

La stratégie de compétitivité de l'Union est à l'épreuve dans le contexte de la compétition internationale qui a radicalement changé.

Les entreprises industrielles européennes comptent parmi les leaders mondiaux, en partie grâce au marché unique européen qui leur offre un espace sans frontières, mais elles sont vulnérables. Ont-elles besoin de nouveaux outils – et même de la formation d'un véritable camp de base, comme le proposait dès 2001 Jean Gandois –, qui permettraient de renforcer le cœur des politiques internes de l'Union et l'efficacité du marché intérieur ?

Alstom, EADS, France Télécom, Renault livrent leur analyse.

La politique européenne de lutte contre le réchauffement climatique soulève de nouvelles questions : comment concilier les surcoûts liés à notre choix politique et l'impératif de compétitivité ? De même, l'Union peut-elle rester la seule région du monde qui ait tendance à prohiber les soutiens publics à ses entreprises ? Comment assurer la réciprocité en matière de garanties et aides publiques ? Dans ce contexte, l'utilisation d'instruments de défense commerciale et de propriété intellectuelle reste d'actualité.

Si la politique commerciale a joué un rôle mondial dans la formation des règles du libre-échange, elle doit être repensée pour tenir compte des choix et des stratégies d'autres puissances économiques, sans remettre en cause le principe d'ouverture.

Observée d'Europe, la montée en puissance de la Chine est vécue comme une opportunité et un lourd défi pour la gouvernance mondiale. Or, cette même Chine oscille entre deux paradigmes, ce qui conditionnera l'approche de l'Union. Quelles actions entreprendre ? L'Europe doit maintenant rapidement faire des propositions répondant à ses principes et aux attentes de ses acteurs économiques et sociaux afin de ne pas handicaper sa compétitivité.

Un dossier coordonné par Marie-France Baud et Claude Fischer

De la préférence européenne à l'intérêt européen

Comment l'Europe peut-elle aider ses acteurs économiques et sociaux à tirer avantage de la mondialisation en limitant ses inconvénients ? Quelle doit être sa stratégie pour faire valoir ses intérêts et ses préférences aux niveaux international et européen ? Le colloque organisé avec le Medef* le 19 février dernier a dégagé plusieurs axes stratégiques au terme d'un débat très riche.

Pour **Jerôme Bédier**, président de la commission Europe du Medef, comme pour Confrontations Europe, le protectionnisme n'a jamais donné de bons résultats mais l'ouverture ne peut se faire sans règles. Loyauté et réciprocité sont des exigences essentielles pour un échange international équilibré comme pour l'acceptation de l'ouverture, et sont au cœur des positions défendues par la Commission dans les négociations internationales, ajoute **Eric Peters**, chef de cabinet adjoint du commissaire Peter Mandelson. Une attitude défensive sans prospective ni vision commune serait inefficace et dangereuse : elle affaiblirait gravement les positions européennes dans un monde en évolution rapide et irréversible.

L'ouverture dans la réciprocité

L'Europe, premier marché mondial en valeur et premier exportateur de marchandises et de services, n'a intérêt ni au repli intérieur dans le protectionnisme ni au grippage du commerce international. C'est d'une vision stratégique dont elle a besoin pour développer une compétitivité durable (formation, recherche, innovation, propriété industrielle, financement) et accroître ses positions sur les marchés mondiaux.

Jérôme Bédier le souligne, l'ouverture ne peut se faire sans règles ni réciprocité. Entre protection et ouverture unilatérale, il faut trouver une stratégie efficace à long terme. C'est ce qui sous tend le concept de Leadership Europe du Medef.

Pour **Philippe Herzog**, la démarche stratégique passe par l'ouverture dans une mondialisation régulée. Ceci signifie une bataille dans les négociations internationales pour « multilatéraliser », et obtenir la réciprocité selon des règles claires, avec des normes sociales et environnementales. S'il n'y avait pas réciprocité, il serait légitime de recourir à des instruments de défense communautaire. Les propositions en ce sens faites en 2006 par la Commission (*European Procurement Initiative*) n'ont cependant pas reçu le consensus des États membres, rappelle **Jacques Desponts**, président du comité OMC du Medef et de Business Europe. Il y a là un débat de fond à poursuivre.

« Projeter » les normes européennes dans les négociations internationales

La prise en compte des normes sociales et environnementales, qui correspond aux principes européens de cohésion sociale et de respect de l'environnement, permettrait de limiter les risques de dumping social ou environnemental. Mais à l'OMC, malgré les efforts de Pascal Lamy, le consensus n'a pas été obtenu. Des difficultés majeures subsistent, notamment en raison des différenciations dans le processus de développement, constate Philippe Herzog. Mais d'autres normes (qualité, sécurité, traçabilité) pourraient être promues, vu les intérêts importants de l'Union en jeu, défend **Emmanuelle Butaud-Stubbs**, directrice des affaires économiques et internationales à l'Union des Industries Textiles. Ces questions des normes et barrières non tarifaires prennent une importance croissante compte tenu de la réduction continue des tarifs douaniers.

Préserver emploi et capacité européenne de production

Daniel Retureau, représentant de la CGT à l'Organisation internationale du Travail, estime que la préservation de l'emploi, question essentielle, passe par une politique européenne de coopération, et pas seulement de concurrence dont une conception abusive pourrait empêcher les entreprises européennes d'atteindre la dimension voulue pour affronter la compétition internationale. Pour maintenir l'emploi et le développement, il faut de la formation, de la recherche et des financements adéquats, faute de quoi les emplois iront là où il y a recherche et innovation. Une Europe compétitive a besoin d'une industrie compétitive, soulignent Emmanuelle Butaud-Stubbs et Jacques Desponts, tandis que **Claude Fischer**, secrétaire générale de Confrontations Europe, insiste sur le fait que les entreprises se développant à l'international doivent garder un « camp de base » en Europe.

Articuler marchés extérieurs-marché intérieur

Philippe Herzog constate que les entreprises en Europe ne prennent pas assez appui sur le marché intérieur, en grande partie du fait de fragmentations persistantes dont sont responsables les États. Un exemple : en développant des infrastructures communes, on susciterait plus d'intérêt de la part des entreprises européennes à s'appuyer sur le marché intérieur. De même, l'articulation recherche / production est pénalisée par la fragmentation nationale. Et que dire du système éducatif sclérosé quand il reste étroitement national et n'arrive pas à s'ouvrir ?

Cela pose la question d'investisseurs européens dédiés au développement des entreprises dans l'Union, Or, aucun Européen ne figure dans les vingt premiers fonds de capital investissement (*private equity*) mondiaux. Il n'y a pas non plus de fonds de pension européen. Ceci renvoie à la question des fonds souverains qui doivent aussi être considérés sous l'angle de l'intérêt européen. Comment, alors, concilie-t-on en interne la soutenabilité de l'industrie européenne, la réhabilitation de l'environnement, et la protection sociale ? La clarification des choix intérieurs est urgente pour bien mener les négociations internationales.

Clarifier idées et concepts pour faire face aux défis nouveaux

La maturation des idées dans une Europe à 27 reste encore trop lente, du fait de la diversité des intérêts nationaux. Pour promouvoir ses intérêts et ses standards au niveau international, l'Europe doit rapidement faire des propositions répondant à ses principes ainsi qu'aux attentes concrètes de ses acteurs économiques et sociaux. C'est dans son propre intérêt, elle doit aussi le faire vu son apport aux négociations internationales. ■

Alain Turc

* C'était le deuxième d'un cycle de quatre organisés sur le thème « Bâtir le leadership Europe » et « Pour un nouvel acte unique ». Se reporter au site www.confrontations.org pour les deux autres.

Faut-il un camp de base européen pour les entreprises?

Notre période se caractérise par un développement sans précédent des échanges et l'apparition de nouveaux acteurs dans un monde de plus en plus globalisé qui appelle de nouvelles règles internationales. L'Europe dispose d'encore beaucoup d'atouts mais lui manque une stratégie internationale offensive.

« **Toute entreprise a besoin d'un camp de base**, sans lequel sa réussite devient problématique. » Cette certitude, Jean Gandois l'expliquait déjà en 2001⁽¹⁾, à partir d'une analyse : « toutes les stratégies de l'entreprise sont de plus en plus globales et la recherche de la croissance n'a plus de frontières (...) le lien entre l'entreprise et un territoire s'est distendu ». Et il ajoutait : « mais il n'y a pas d'entreprise sans échange de biens et de services et tout échange a une dimension politique, est régi par des règles ».

Or, celles-ci sont négociées par les pays ou les régions du monde selon leurs propres objectifs stratégiques : et plus ces régions sont puissantes, plus elles ont de poids dans les négociations!

L'Union européenne continuera-t-elle à être un acteur essentiel dans l'édification des règles? Saura-t-elle définir ses priorités en matière commerciale?

Pourra-t-elle le faire sans clarifier ses objectifs stratégiques et sa politique internationale, sans consolider son pouvoir politique?

C'est bien là le premier défi pour l'Union européenne

En effet, l'Europe connaît un ralentissement de sa croissance et Michel Aglietta montre que dans le contexte de vieillissement accentué, la stagnation⁽²⁾ menace. L'Europe construit un marché, elle s'est dotée d'une monnaie, elle est un espace de règles et de normes (qu'elle tente de projeter dans la mondialisation), mais elle n'est pas encore une Union politique : son marché intérieur n'est pas intégré et les entreprises ne peuvent pas s'appuyer sur des biens publics et des politiques communes (fiscalité, système éducatif, politiques d'immigration ou commerciales...) stimulant l'activité économique et industrielle, contrairement aux USA par exemple. Dans ce contexte, les entreprises demandent protection à leurs États qui défendent leurs champions et cherchent à rendre leur économie nationale plus attractive... Le Royaume-Uni, la Finlande, la Suède ou l'Allemagne se spécialisent dans la nouvelle division internationale du travail sans se soucier des coopérations et des solidarités européennes. Ils ont adopté un Traité institutionnel mais ils n'ont pas de projet fédérateur.

Les entreprises ont-elles besoin d'Europe?

Quatre entreprises, Alstom, EADS, France Télécom et Renault (voir ci-après) répondent. Si la notion d'un « camp de base » est saluée avec intérêt, elle semble aussi être un objectif utopique, car « dénuée de réalité perçue », comme le déclare un industriel. Sceptique et pessimiste, il s'interroge sur la pertinence des règles et des politiques de l'Union fondées sur des valeurs, des normes sociales et environnementales quand celles-ci ne sont pas respectées par les autres régions du monde qui ne se montrent pas prêtes à accepter une réciprocité... Lors d'un séminaire organisé par la Fondation Robert Schuman⁽³⁾, Jordi Morcillo, directeur export de Skeyndor, une PME de cosmétiques, souligne le challenge pour accéder au marché

chinois qui a multiplié une foultitude de restrictions qualitatives : « l'obtention d'une licence dure entre 10 et 12 mois par produit ; le savoir-faire de l'entreprise doit être entièrement révélé, la composition et la méthode d'élaboration du produit devant faire l'objet d'un rapport... ». La Chine – comme d'autres régions – défend ses intérêts avec des formes exacerbées de protectionnisme et il ne sera pas facile de projeter nos règles qu'elle refuse de partager.

Comment participer à l'organisation du développement des échanges en tenant compte des intérêts principaux de l'Europe, et donc aussi des intérêts des peuples et des entreprises européennes, sans tomber dans « le protectionnisme économique, la tentation du repli ou la restriction des échanges » ?

Un contexte de mutations inédites

De nouvelles puissances économiques comme le Brésil, la Russie, l'Inde, la Chine ou l'Afrique du Sud émergent, d'autres pays connaissent aussi des taux de croissance et un dynamisme économique et commercial importants, contribuant ainsi à la croissance mondiale, une croissance sans précédent qui n'est pas sans poser beaucoup de questions. En effet, que va-t-il se passer si les peuples de ces pays émergents consomment autant que nous, ce qui devrait se produire dès 2031 si leur croissance continue au rythme de 8% par an?

« S'ils se mettent à consommer autant de papier que nous », explique Lester R. Brown⁽⁴⁾, « c'est la fin des forêts ». Déjà avec la globalisation et l'intensification des échanges, des problèmes globaux sont apparus qui remettent en cause nos modèles de marché et de développement occidentaux. Aux problèmes écologiques (réchauffement climatique, pertes de biodiversité, destruction d'écosystèmes, manque d'eau) et humains (montée des inégalités, urbanisation et nouvelle pauvreté – le programme des Nations Unies pour le développement prévoit qu'en 2020, plus de deux milliards de personnes vivront dans des taudis – risques de santé avec la malnutrition, le sida ou la drogue), il faut ajouter l'insécurité (multiplication des conflits régionaux, terrorisme, prolifération nucléaire, la gestion des déchets).

Pourrons-nous encore longtemps soutenir ce type de développement? En 2005, les économies émergentes ont produit plus de richesses que toutes les autres économies réunies⁽⁵⁾... L'Inde sera la troisième puissance économique du monde vers 2020-2025. La Chine deviendra le premier pays exportateur mondial devant les USA et l'Allemagne; ses réserves de change sont déjà les plus importantes au monde, autour de 1 455 milliards de dollars, soit un tiers du stock mondial, et ses fonds souverains, massifs, s'investissent partout. Ces données, à elles seules, bousculent la gouvernance mondiale et les règles sur le marché mondial! Un nouvel ordre international est à bâtir, où les USA perdront un peu de leur leadership et

où de nouvelles logiques de gestion des interdépendances sont indispensables.

Nos économies, nos modèles de marché, notre place dans les négociations internationales seront impactées et ce d'autant plus violemment que nous n'avons su ni bien anticiper ces mutations ni entreprendre les réformes à la hauteur des défis.

Les pays d'Europe centrale et orientale, nouvellement membres de l'Union européenne, enregistrent une croissance économique et une élévation de leur niveau de vie, mais l'avenir, là comme ailleurs, est incertain car l'Europe qui a encore beaucoup d'atouts risque de prendre du retard si elle n'investit pas dans le développement de ses capacités humaines et dans la Recherche/Innovation... Les compétences et les qualifications commencent à lui manquer et la croissance de sa productivité ralentit.

Alors que la Chine investit massivement, à l'extérieur pour assurer sa sécurité d'approvisionnement, et en interne dans l'éducation et l'innovation, le capitalisme européen manque d'une stratégie d'investissement et pour le long terme en Europe. Les États nations sauront-ils surmonter leurs divisions, rendre compatibles leurs intérêts nationaux, partager des projets et construire des politiques communes pour bâtir l'Europe et en faire un « camp de base » permettant d'offrir à ses entreprises un espace favorable à des stratégies internationales offensives ?

L'Europe construit un modèle original de gouvernance qui doit encore s'affirmer en interne et dans la gestion des affaires internationales. Face à la crise financière qui secoue les USA et à un type de croissance qui devient insoutenable, l'Union cherche à coordonner les politiques des États, à renouveler son modèle social, à créer des outils pour éviter les crises financières. Soucieuse de l'environnement, elle définit des objectifs pour un développement durable (cf. les paquets énergie/climat), cherche à projeter des normes plus responsables dans le monde (Kyoto), ouvre ses frontières à une immigration mondiale plus qualifiée, adopte une attitude positive pour l'aide à l'innovation. Parmi les initiatives de la Commission, soulignons avec intérêt le plan d'action en faveur des « marchés porteurs »⁽⁶⁾, dont l'objectif est d'offrir aux entreprises européennes des chances optimales d'accéder aux nouveaux marchés mondiaux en croissance rapide avec un avantage concurrentiel : six marchés – en ligne, textiles de protection, construction durable, recyclage, bioproduits et énergies durables – ont été identifiés et bénéficieront de mesures de politique publique : législations, marchés publics, labellisation (« *remade in Europe* »), certification et autres instruments (y compris financiers)... Les efforts sont louables mais elle n'assume pas encore une capacité de politique économique et sa politique de concurrence n'est pas exempte de biais⁽⁷⁾, ce qui vulnérabilise ses choix et ses initiatives, vécus par les entreprises confrontées à un système d'échange mondial hyperconcurrentiel, comme des contraintes et des handicaps dans la compétition.

L'Europe construit un modèle original de gouvernance qui doit encore s'affirmer en interne et dans la gestion des affaires internationales.

L'Europe a des atouts

Technologies pointues dans l'aéronautique, dans le nucléaire, compétences dans les infrastructures de réseaux pour leur construction, leur gestion et leur financement, produits haut de gamme dans l'automobile ou le textile, une agriculture et des produits agroalimentaires de qualité... Comment transformer ces atouts en avantages compétitifs dans le monde tout en contribuant à inventer un autre type de croissance, plus soutenable ? L'économie du développement durable doit incorporer les coûts des changements climatiques et trouver les solutions pour que production et transport riment avec climat, alimentation avec santé publique, recyclage avec consommation... Des défis communs majeurs et des responsabilités pour chaque État, mais aussi pour l'industrie et les entreprises qui doivent innover sans cesse, ce qui représente des coûts énormes qui devront être partagés... L'Union doit inciter les États et les entreprises à définir leurs propres objectifs dans ce contexte et créer les instruments d'une véritable coopération entre eux. « *Notre modèle économique et social européen doit muter* » nous dit Philippe Herzog qui propose de « *refonder la Stratégie de Lisbonne* ». Celle-ci ciblait de bons objectifs avec un marché intérieur efficient et une économie de la connaissance la plus performante au monde, mais elle ne s'en était pas donné les moyens nécessaires : une coopération des acteurs publics et privés, et une mobilisation des sociétés sur les enjeux des réformes. Celles de nos systèmes éducatifs et de la recherche, de nos systèmes financiers pour investir efficacement dans la Recherche/Innovation, de la régulation du marché accompagnée d'incitations publiques et favorisant les alliances d'entreprises pour partager les coûts et les ressources, celles des politiques communes...

Fortifier notre marché intérieur sera la meilleure « protection » de l'Europe et des Européens, et leur donnera plus de poids dans les négociations multilatérales commerciales et environnementales – en concertation avec les pays du monde, y compris les émergents qui doivent trouver toute leur place dans les institutions mondiales – pour concevoir des accords d'intérêt mutuel et définir les nouvelles règles de la mondialisation. ■

Claude Fischer
Secrétaire générale

(1) Voir sa préface dans *L'Option de Confrontations Europe* n° 14 sur « L'identité européenne d'entreprise ».

(2) Cf. séminaire de Confrontations Europe sur « L'Intérêt européen », 31 janvier 2008, Paris.

(3) « L'Union européenne soutient-elle ses entreprises à l'exportation ? » 4 mars 2008, Bruxelles.

(4) Cf. *Télérama* d'octobre 2007 : « Économie sans écologie = banqueroute assurée ».

(5) Cf. Laurence Tubiana dans *Courrier de la Planète* n° 84 « Le temps des émergents ».

(6) Communication de la CE du 7/01/08.

(7) L'article de Jacques Beltran sur les marchés publics et l'affaire Alstom/Bombardier en p. 21.

« Le camp de base ? Un concept intéressant mais dénué de réalité »

C'est le point de vue d'un industriel qui a souhaité rester anonyme. Quatre raisons expliquent son pessimisme.

La profonde division de l'Union en matière de politique industrielle. Deux conflits d'intérêt majeurs divisent en quatre le « camp de base » :

- entre pays « industriels » et pays « commerciaux » (schématiquement l'AELE) pariant sur l'ouverture des frontières comme outil de modernisation des appareils productifs mais aussi comme moyen de pression sur les prix, au détriment d'approvisionnements intra-européens trop chers ;
- entre anciens et nouveaux pays industriels, qui s'affrontent sur le coût du travail, les normes sociales, la fiscalité des entreprises, domaines où l'Union a choisi le laisser faire.

La permanence de ces deux conflits entame par contre coup la cohésion des anciens pays industriels, qui jouent désormais chacun pour soi, morcelant ainsi l'« *affectio societatis* » des membres fondateurs de l'Union, sans laquelle il n'y a pas de justification au camp de base.

Le choix écologique de l'UE, qui répond à un double objectif : imposer progressivement des normes mondiales de développement durable, à partir de recettes (et de brevets) élaborées en Europe, et donner à l'Union une avance technologique qui s'avérera un avantage compétitif à moyen terme. Il y aurait là un élément pour l'épine dorsale d'un « camp de base », si la démarche était cohérente. Or, tel n'est pas encore le cas et cela a deux conséquences :

- le renchérissement immédiat des productions dans l'UE, tous pays confondus. Les normes environnementales coûteuses (ainsi, le surcoût dans l'automobile est de l'ordre de 1 000 €) entraînent bien sûr des surcoûts d'investissements. Surcoûts non répercutés sur les marchés mondiaux face à des concurrents qui n'ont pas le même niveau de contraintes. Chacun percevant que ces distorsions s'aggravent, et que les marchés en croissance ne sont pas ceux où ces « règles du jeu » s'appliquent ;
- l'existence de ces normes devrait conduire à élever des « barrières » pour les produits qui ne les respectent pas (accélération ainsi la « globalisation » des normes environnementales). Or, l'opposition interne à l'Union entre pays industriels et pays commerciaux bloque la mise en place de telles barrières. Si les normes sont inévitables pour la composition des produits (bon gré mal gré, les voitures vendues en Europe respectent les normes européennes),

L'Europe a face à elle des pays qui ont en commun des stratégies de conquête, n'hésitant pas à se servir d'un protectionnisme interne de moins en moins camouflé.

© Commission européenne



c'est loin d'être le cas en ce qui concerne les normes de production (acier ou chimie par exemple).

L'euro fort, qui contribue à détruire toute idée qu'un « camp de base » européen existe, face à d'autres zones économiques qui font de leur monnaie une arme économique déterminante.

La catastrophe démographique des pays du dernier élargissement. D'ici à 25 ans, l'effectif des 15-29 ans va s'y réduire de 40 %, sans compter la fuite des cerveaux. Ces pays seront incapables d'assurer les ressources humaines nécessaires au fonctionnement des infrastructures industrielles qui ont commencé à se mettre en place, comme au financement d'une administration et des solidarités sociales élémentaires. Ils ne pourront compter sur une immigration de remplacement, le déclin démographique de la sphère d'influence russe étant encore plus grave. Avec comme conséquence majeure que ces États vont connaître une série de crises, économiques, sociales, financières qui rendront aléatoires la date et l'ampleur du « rattrapage ». Si ce pronostic pessimiste se confirme, les fonds structurels d'aide aux nouveaux entrants vont se pérenniser, et restreindre d'autant la capacité de l'Union à financer ses autres programmes. Ce malentendu, jamais évoqué aujourd'hui, paraît lourd de menaces pour l'avenir. Pour ces raisons, l'hypothèse d'un « camp de base » européen apparaît très aléatoire. Une lueur d'espoir, cependant, car heureusement, il y a les autres... Désormais, l'Europe a face à elle des pays qui ont en commun des stratégies de conquête, n'hésitant pas à mêler protectionnisme interne de moins en moins camouflé et volonté d'expansion économique forte. Peut-on espérer que ce changement géostratégique nous contraindra enfin à monter, ensemble, notre camp de base ? ■

ALSTOM

« Pour une réciprocité d'ouverture des marchés publics »

Alors même que le marché européen est considéré comme le plus ouvert au monde, nos entreprises rencontrent des difficultés importantes pour accéder aux marchés extérieurs.

Les entreprises européennes comptent parmi les leaders mondiaux dans les secteurs de la construction et du génie civil, des transports, de l'énergie, de l'eau, des services urbains, etc. Elles doivent en partie cette compétitivité aux règles communautaires de passation des marchés publics et plus largement au marché unique européen qui leur offre un espace sans frontières pour investir et croître, tout en les soumettant à des règles strictes en matière de concurrence. En organisant des compétitions ouvertes et en les incitant par là même à toujours plus d'innovation et de performance, le marché unique les prépare au mieux à la concurrence internationale et à la projection sur les marchés extérieurs.

Alstom regrette ainsi qu'il n'existe pas, en matière de marchés publics, de réciprocité d'ouverture entre l'UE et la plupart de ses grands partenaires commerciaux. De manière croissante, Alstom – au même titre que de nombreuses autres sociétés européennes – se retrouve mis en concurrence avec des entreprises étrangères (ou leurs filiales européennes) sur le marché européen, alors même que ces groupes étrangers bénéficient de marchés domestiques protégés. Ce déséquilibre introduit une distorsion de concurrence inacceptable.

La fermeture des marchés publics à l'étranger

Les exemples de barrières non tarifaires imposées par des États tiers pour restreindre, voire interdire, l'accès à leurs marchés publics sont nombreux. Deux cas relatifs au transport urbain et ferroviaire sont particulièrement éclairants à cet égard.

Lors de la signature de l'Accord sur les Marchés Publics (AMP)⁽¹⁾ en 1994, le Canada a choisi de ne pas appliquer cet accord aux contrats passés par les Provinces canadiennes. En 2006, des contrats majeurs ont ainsi été attribués en gré à gré au groupe canadien Bombardier à Montréal et à Toronto sans que les constructeurs européens, ni leurs filiales locales, ne soient invités à concourir. Par contraste, cette même année, le groupe Bombardier – par l'intermédiaire de sa filiale européenne – remportait le contrat majeur de renouvellement des trains de banlieue de la région parisienne en proposant un prix sensiblement inférieur à ceux proposés par ses concurrents européens.

Le Japon a, pour sa part, adopté lors de la signature de l'Accord sur les Marchés Publics une clause dérogatoire pour les marchés de transport ferroviaire. Pour des raisons de « sécurité opérationnelle » les autorités adjudicatrices japonaises se sont vues octroyer la possibilité de ne traiter qu'avec des fournisseurs nationaux. Constatant cette difficulté, la Commission européenne déplorait ainsi dans un rapport d'octobre 2007⁽²⁾ « que les opérateurs japonais fassent un usage excessif de cette dérogation, en particulier dans le domaine de l'équipement ferroviaire... Cette situation est particulièrement

inquiétante étant donné que l'industrie ferroviaire européenne représente 60 % de la production mondiale, contre seulement 10 % pour l'industrie japonaise ».

Par contraste là aussi, le marché européen est bel et bien ouvert aux fournisseurs japonais. Hitachi a ainsi remporté en 2005 un important contrat de fourniture d'un train à grande vitesse en Grande-Bretagne mais le marché de la grande vitesse japonais reste totalement verrouillé.

Pas de fermeture du marché européen, mais une « réciprocité d'ouverture »

Réagir à ce déséquilibre par la mise en place d'une « forteresse Europe » n'est pas souhaitable. À l'image sans doute de nombreux groupes industriels européens, le tiers de ce qu'Alstom produit en Europe est destiné à l'exportation. Ce n'est donc pas une réciprocité de fermeture mais une réciprocité d'ouverture des marchés qu'il faut mettre en œuvre rapidement : « plus » et non « moins » de concurrence, en convaincant nos partenaires d'ouvrir à leur tour leurs marchés. Les négociations commerciales engagées entre l'UE et ces États tiers doivent à tout prix permettre une plus grande ouverture des marchés publics. De même, l'UE doit pouvoir, si nécessaire, adopter des mesures restrictives à l'encontre des entreprises bénéficiant de marchés domestiques protégés. Cette nécessité, la Commission l'a reconnue dans sa Communication « Global Europe » qui envisageait l'adoption de mesures de restrictions ciblées⁽³⁾.

Avec entre 10 et 25% du PIB de nos principaux partenaires commerciaux, les marchés publics constituent un réservoir de croissance important pour l'industrie européenne. Il est essentiel que l'UE et ses États membres offrent à leurs entreprises la possibilité de conquérir ces marchés extérieurs. La mise en œuvre effective d'un principe de réciprocité d'ouverture doit être l'une des principales priorités de la politique commerciale de l'Union. Pour convaincre nos principaux partenaires commerciaux d'ouvrir leurs marchés, il est indispensable que l'UE se dote rapidement d'un instrument efficace de réciprocité. ■

Jacques Beltran

Directeur Affaires publiques France

(1) Signé par l'UE ainsi que par 11 autres États membres de l'OMC (dont le Canada, la Corée, les États-Unis et le Japon), l'Accord sur les Marchés Publics de 1994 vise une ouverture de ces marchés par la mise en œuvre de règles d'ouverture, de transparence et de non-discrimination à l'encontre des entreprises étrangères lors de la passation de commandes publiques.

(2) Propositions de l'UE pour une réforme réglementaire au Japon, octobre 2007.

(3) Commission Staff Working Document, Annex to the Communication from the Commission : « Global Europe : Competing in the World », 4 octobre 2006.

EADS

« *La notion de camp de base fait sens* »

En dépit des efforts d'eupéanisation entrepris ces dix dernières années, l'aéronautique, le spatial et la défense demeurent caractérisés par la prévalence de logiques nationales. La non-Europe a un coût qui grève la compétitivité des groupes européens dans la compétition mondiale.

Né d'un rassemblement des forces technologiques européennes en 2000, le groupe EADS a poussé très loin la logique de l'intégration européenne. Ce choix stratégique fait sens dans un secteur où la taille critique dépasse souvent l'échelle nationale. Ces activités – civiles comme militaires – sont en effet au cœur de la haute technologie et nécessitent des investissements productifs et en R&D considérables, d'autant que le niveau d'exigence des clients et de nouveaux choix sociétaux (des avions écologiquement responsables – Airbus participe au projet européen/JIT Clean Sky) multiplient les défis technologiques.

Économiquement parlant, les programmes dépassent les budgets et marchés nationaux. Le programme A350 représente ainsi plus de 10 milliards d'€ d'investissements. Un pays ne peut à lui seul maîtriser l'ensemble des compétences-clés de la chaîne de production ainsi que les risques technologiques et financiers afférents.

Mutualiser coûts et compétences

Seule une large échelle de production permet d'amortir les coûts de développement de programmes d'envergure : Airbus devra vendre 420 gros-porteurs A 380 pour couvrir les coûts de développement de l'avion. L'entrée dans le cercle vertueux « économies d'échelle – profitabilité – investissement en R&D » suppose d'atteindre l'échelle de production pertinente. L'eupéanisation assure cet effet de volume : à titre d'exemple, les cinq pays européens associés au programme NH90 ont viabilisé ce programme d'hélicoptère militaire en passant commande de plus de 250 appareils dès son lancement. La question de la taille critique est d'autant plus centrale que la pression concurrentielle s'exacerbe. La formidable vague de consolidations aux États-Unis au cours des années 1990 a indéniablement changé le référentiel de l'industrie. La fusion Boeing-McDonnell Douglas (1997) a constitué un électrochoc pour l'industrie européenne et conduit à la création d'EADS, mais les groupes américains (Boeing, Lockheed Martin, Northrop Grumman) bénéficient d'économies d'échelle supérieures aux industriels européens trois fois plus petits. Si Airbus fait jeu égal avec Boeing dans l'aéronautique civil, EADS souffre d'un manque de synergies entre les sphères civile et militaire d'une part, entre pays européens d'autre part, alors que les activités de Boeing sont pleinement intégrées. En outre, les industriels américains opèrent sur un marché plus large et moins fragmenté que le marché européen. Il en est ainsi dans l'aéronautique civile comme dans la défense (le Pentagone représente 50 % du marché mondial de la défense).

L'industrie européenne souffre de la dispersion des efforts nationaux. Non seulement l'effort européen de R&D de défense est plus faible qu'aux États-Unis (rapport de 1 à 6), mais seuls 10 % des dépenses sont réalisés en coopération entre Européens. Le fossé est similaire dans le spatial : alors que le budget américain s'élève à plus de 40 milliards d'€/an, l'effort d'investissement européen stagne depuis 10 ans à moins de 6 milliards d'€, soit autant que l'Inde, qui accroît ses dépenses de 18 % par an !

Faire plus et mieux ensemble

Dans un contexte de restrictions budgétaires, il faut éviter les duplications, partager les coûts, développer les synergies industrielles et les programmes conjoints de R&D. Les États doivent notamment coordonner leurs politiques de compétitivité et d'innovation : la juxtaposition de programmes et de pôles nationaux n'est pas optimale et empêche de maintenir l'Europe à la pointe des avancées technologiques.

Il est impératif de rationaliser les initiatives européennes en faisant de l'efficacité économique et industrielle une priorité. Au sein de l'Agence Spatiale Européenne ou dans le cadre de programmes en coopération, le fardeau du « juste retour » sape l'eupéanisation : les duplications annulent les bénéfices escomptés en termes de synergies tandis que la répartition des tâches ne suit plus une logique de compétence. Or la rationalité économique impose des spécialisations nationales en fonction de seuls critères de compétence. Cela suppose que les États renoncent aux approches non coopératives, acceptent un certain degré de dépendance réciproque et construisent des stratégies partenariales d'optimisation et d'innovation de nature à renforcer la compétitivité à l'international de l'industrie européenne. Le succès global se construit en Europe par des politiques communes clairement assumées. Pour initier ce changement qualitatif les Européens doivent coordonner leurs efforts afin d'anticiper les défis de politique industrielle, notamment en matière d'innovation. Au niveau des États et de l'Union, il faut s'inspirer de ce que font les États-Unis pour soutenir leur industrie : le développement de politiques ambitieuses dans les domaines de l'armement (relance des programmes en coopération) et de l'espace est un impératif.

Sous la forme de partenariats public-privé, le soutien des États à l'effort de R&D des groupes privés est indispensable. Le financement public de la recherche et de l'innovation conditionne la compétitivité de demain, non seulement le succès à l'international mais aussi le maintien d'une base industrielle consolidée sur le sol européen. ■

Pierre Landau

Le succès global se construit en Europe par des politiques communes clairement assumées.

FRANCE TÉLÉCOM

« La construction d'un camp de base Europe pour faire face à la mondialisation »

Les services de télécommunications sont des vecteurs de développement économique capitaux par leur apport aux activités d'échanges des secteurs traditionnels et par les gisements de nouveaux services qu'ils sous-tendent. Alors que le développement des nouveaux réseaux en fibre optique jusqu'au domicile est essentiel et a besoin d'être encouragé, la Commission européenne continue à se focaliser sur la boucle locale cuivre du siècle dernier.

Jusqu'à la fin des années 80, les infrastructures et les services de télécommunications faisaient l'objet de monopoles d'État. Année après année, les réseaux d'accès se sont développés sur la base de paires téléphoniques de cuivre afin d'étendre la couverture du service téléphonique.

Afin de permettre l'établissement de la concurrence sur les services fixes et compenser l'avantage concurrentiel que la propriété du réseau confère aux opérateurs historiques, les régulateurs européens ont mis en place une régulation asymétrique et le dégroupage de la boucle locale. Ceci a eu des effets positifs pour le consommateur en accélérant l'introduction de l'ADSL et de ses évolutions. Internet s'est propagé, a suscité la création de nouveaux services et le développement de nouveaux usages. Les attentes des consommateurs « grand public » et professionnels (vidéo HD, accès quasi instantané à de grands volumes d'informations...) ainsi que les besoins associés à l'évolution de la société – le vieillissement de la population appelle des services de maintien à domicile – ne peuvent être satisfaits simplement avec l'ADSL. Offrant des capacités en débit très supérieures qui pourront encore être augmentées dans le futur, la fibre optique s'impose naturellement. Elle nécessite des investissements importants mais porteurs d'un potentiel de développement économique qui dépasse le seul intérêt des opérateurs. Les États-Unis et l'Asie l'ont bien compris et ont pris le virage en tête, soit en adaptant leur régulation (pas d'obligations d'accès aux tiers à la nouvelle boucle locale en fibre optique) ; soit par une politique nationale volontaire (objectif de 30 millions d'abonnés FTTH en 2010 au Japon). L'Europe, elle, se préoccupe de développer la concurrence sur la « paire de cuivre »...

Une aire de jeux à consolider et étendre

Ces politiques volontaristes devraient consolider à terme la position de leaders mondiaux des opérateurs impliqués. Notre conviction est que, d'ici cinq ans, il ne subsistera que trois à quatre opérateurs européens d'envergure mondiale face aux géants américains et asiatiques.

L'enrichissement des offres de services, associés à des investissements croissants dans l'innovation et dans l'acquisition de contenus multimédias, l'entretien et le développement de nouveaux réseaux nécessitent d'entretenir la croissance et la surface financière des grands groupes. Dans ce contexte, France Télécom poursuit une politique d'investissement raisonnée en Europe et hors d'Europe, à l'image de ses consœurs telles que Telefonica.

Des règles du jeu favorisant l'investissement dans les nouvelles infrastructures

À l'occasion de la révision du cadre réglementaire, l'Europe, malgré ses déclarations pour le développement de la « e-society », poursuit la sophistication de règles pensées dans le contexte d'un monopole de fait sur le réseau d'accès en cuivre.

France Télécom ne demande évidemment pas une quelconque dérogation aux règles du droit de la concurrence mais souhaite la mise en place d'un cadre réglementaire plus symétrique, tenant compte des investissements à consentir, des réelles barrières à l'entrée et de la dimension financière acquise par les nouveaux entrants.

Contrairement aux réseaux ferrés, de gaz ou d'électricité, les réseaux de télécommunications ne constituent pas des monopoles naturels, comme le montre la concurrence de plus en plus évidente des réseaux câblés (60 % de couverture en Europe !) ou le développement continu des réseaux sans-fil. Sur le marché du mobile, l'émulation, une grande flexibilité marketing, obligent chaque opérateur de réseaux mobiles à développer en permanence son réseau et à y intégrer les dernières avancées technologiques. Ce marché s'est ainsi développé dans un contexte de concurrence par les infrastructures d'accès.

La Commission européenne doit encourager les entrepreneurs prêts à prendre les risques financiers qui doteront l'Europe d'un outil indispensable à son développement économique et à l'atteinte de ses ambitions en matière de TIC.

Alors que la réglementation sectorielle a été mise en œuvre pour accélérer la transition vers le droit de la concurrence en abaissant les barrières à l'entrée, il n'était nullement l'intention de ses concepteurs de la voir perdurer. Disposant désormais de parts de marché substantielles, émanation de groupes puissants, les anciens « nouveaux entrants » sont aujourd'hui autant à même que les opérateurs historiques d'investir dans les nouvelles technologies pour peu qu'ils aient, comme eux, accès aux seuls réels « goulots d'étranglements » que constituent les infrastructures de génie civil ou les parties communes des immeubles.

C'est sur les conditions d'ouverture de ces composantes essentielles au développement de nouvelles infrastructures d'accès que doit se pencher le régulateur. Il doit également veiller à ce que le développement des réseaux de fibre ne se fasse pas en favorisant des solutions techniques spécifiques à l'échelle locale, qui ne permettraient pas de faire bénéficier les consommateurs des effets d'échelles induits par une industrialisation des processus. On reboucle ainsi avec le développement d'une politique ou à tout le moins d'une vision industrielle et économique européenne, condition nécessaire à l'établissement d'un « camp de base » européen puissant : cette vision européenne est indispensable pour le maintien d'acteurs européens leaders non seulement dans le secteur des télécommunications mais au-delà dans l'ensemble du secteur des TIC et des nouveaux services numériques. ■

Pierre-Antoine Badoz
Directeur des affaires publiques
Groupe France Télécom

RENAULT

« Il faudrait doter l'exécutif européen d'une vraie capacité à accompagner, voire conduire des projets transversaux »

Depuis son origine, le développement de l'Europe s'est nourri d'un double contrat avec les Européens et avec leurs entreprises. Aujourd'hui où un nombre grandissant d'entre elles inscrivent leur développement dans une économie globalisée, ce contrat doit nécessairement prendre des dimensions nouvelles : trois exemples tirés de l'expérience actuelle de Renault peuvent contribuer à éclairer cette évolution.

Vers des normes mondiales de consommation énergétique.

L'Union européenne a décidé d'être leader en matière de réduction des émissions de CO₂. Ceci concerne évidemment les transports routiers (25 % des émissions totales) et en particulier l'automobile. C'est ainsi qu'une politique exigeante du CO₂ automobile a été engagée depuis dix ans : d'abord à travers un accord volontaire des constructeurs sur un objectif de 140 g/km en moyenne pour les nouveaux véhicules en 2008 qui n'a pu être atteint, puis aujourd'hui par l'élaboration d'un règlement ambitieux visant une moyenne de 120 g/km en 2012.

La construction de cette politique concernant une industrie de masse où les coûts sont déterminants et sur un marché automobile européen sans doute le plus concurrentiel du monde constitue un redoutable défi : faut-il s'attaquer prioritairement aux caractéristiques des nou-

Souhaitons que la question des véhicules anciens soit rapidement réglée et que la réglementation du CO₂ soit une formidable incitation au développement de l'innovation.



© Commission européenne

veaux véhicules ou bien à l'élimination des véhicules les plus anciens et les plus polluants ? Comment construire un règlement efficace d'un point de vue écologique alors que l'industrie automobile est fortement différenciée par la taille des véhicules : les producteurs latins tentent d'accroître leur offre vers les segments hauts du marché à partir de volumes assis sur l'entrée et le milieu de gamme, alors que les constructeurs allemands développent aujourd'hui une offre complémentaire de petits véhicules à partir d'une forte position en gamme haute et moyenne. Ces deux questions sont à l'étude, et la seconde n'a pas à ce jour trouvé de réponse convaincante/efficace. Elles mettent à rude épreuve la cohérence européenne : cohérence entre les différentes dimensions de sa politique incarnées par les directions de la Commission, mais aussi cohérence entre les États membres. Qu'on en juge. La politique de libre circulation conduit, avec l'élargissement de l'Union, à favoriser les mouvements de véhicules d'occasion entre l'Ouest et l'Est de l'Europe. Dans les faits, la libre circulation conduit à ce que des volumes impressionnants de véhicules très anciens produits et utilisés en Europe de l'Ouest soient exportés vers les nouveaux États membres et continuent, au mépris de la politique de maîtrise du CO₂, d'y rouler non sans autres inconvénients : pollution, sécurité routière, dépression du marché des véhicules neufs des pays concernés. En encourageant au contraire l'élimination de ces véhicules anciens, l'Europe pourrait conjuguer réduction du CO₂ et stimulation de l'activité industrielle.

Pourtant pour l'instant c'est la réduction de la consommation des véhicules neufs qui a été privilégiée indirectement par le projet de réglementation et plus précisément la pénalisation des constructeurs émettant plus que la cible CO₂ retenue. Dans cette optique, il serait raisonnable que tous les grammes de CO₂ soient traités de la même manière, mais les voitures de grande taille se trouvent alors massivement pénalisées. À l'inverse si les grammes de CO₂ sont traités différemment selon la taille ou le poids des voitures, le risque est aigu de pénaliser les petits véhicules qui sont

aussi les moins chers, les plus sensibles au prix... mais aussi les moins consommateurs en CO₂! Et là c'est bien la solidarité entre pays qui est mise à rude épreuve, les intérêts des Latins (français et italiens) et ceux des Allemands s'opposant sur bien des points, même si des points de convergence importants existent aussi.

Mais rêvons un instant. Supposons que dans deux ans, la question des véhicules anciens ait été prise en compte, que la réglementation CO₂ reflète non un simple compromis, mais une vraie incitation au développement de technologies économes, nul doute que les États-Unis et le Japon prendraient alors en compte ce qui pourrait constituer l'embryon d'une réglementation mondiale, avec pour l'Europe la possibilité de profiter pleinement par exemple de son avance technologique dans le Diesel propre qui commence peut-être ses premiers pas aux États-Unis.

Le véhicule électrique : les infrastructures d'un grand marché

Dans le cadre de son Alliance avec Nissan, Renault fait le pari du véhicule à zéro émission de CO₂ : le véhicule électrique (sous réserve que l'électricité utilisée soit elle-même produite sans CO₂). Les progrès de la technologie des batteries permettent en effet de préparer à horizon de cinq ans les conditions d'une véritable compétitivité du véhicule électrique par rapport au véhicule thermique, du couple batterie/électricité par rapport au pétrole consommé. Mais le véhicule électrique, ce n'est pas seulement des véhicules, c'est aussi une infrastructure permettant soit la recharge des batteries soit leur échange dans des stations dédiées à cette recharge. Si les choix technologiques concernant ces infrastructures (dimensionnements, normalisation, choix technologiques eux-mêmes) sont faits en Europe pays par pays, cette diversité devra être gérée par les constructeurs aux dépens de la compétitivité du véhicule électrique et corrélativement de sa vitesse de développement : la compétitivité nourrissant les volumes et inversement.

Mais à l'inverse, quelle opportunité pour l'Europe de développer en avance de phase non pas un mais des systèmes compatibles, chacun ancré dans les spécificités sociales et culturelles de nos différents pays. Car le développement du véhicule électrique est lié à celui des flottes des grandes entreprises et des grands services, mais aussi à celui de la commutation urbaine. Il est aussi lié à celui de nouveaux modes d'usage de l'automobile : location et partage de véhicules.

Certes, il y faut une coordination dans chaque pays entre producteurs d'électricité, gestionnaires d'infrastructures, industriels de l'électricité et de l'électronique, mais aussi gouvernements et communautés urbaines pour créer au départ les incitations permettant la montée en charge d'un vrai système alternatif de transport. Mais pourquoi, là aussi ne pas espérer au niveau européen, la mobilisation progressive, la volonté politique qui existe en Israël, pays dont

la taille permet il est vrai une réalisation probablement plus rapide et plus cohérente dans ses choix techniques.

L'expérience de Dacia : l'élargissement comme plateforme pour la globalisation

Pour ceux qui trouveraient les perspectives précédentes par trop optimistes, voire, pour tout dire, franchement irréalistes, on rappellera le scepticisme qui a entouré le rachat par Renault de l'entreprise Roumaine Dacia et le lancement du projet Logan. À l'époque, bien peu nombreux étaient ceux qui croyaient en la perspective de voir cette usine en fort sureffectif et dont les produits étaient notamment connus pour leur non-qualité, devenir le berceau d'un nouveau type de véhicule capable de s'ouvrir un marché mondial du fait de son coût et de sa robustesse. Certes ce succès a d'abord été celui d'une coopération exemplaire entre la France et la Roumanie, entre les équipes de Renault et celles de Dacia. Mais ce succès est aussi indissolublement lié à celui de l'élargissement de l'Europe : d'abord parce que cet élargissement a ouvert aux portes de la Roumanie un marché en croissance rapide adapté au produit Logan, mais aussi parce que dans un deuxième temps l'unité européenne a permis, au-delà des intentions initiales, un second succès pour Logan en Europe de l'Ouest elle-même.

Il est donc vrai de dire que le succès de Logan s'est fortement appuyé sur la dynamique de la construction européenne, mais il ne s'est pas pour autant arrêté à ses frontières : les développements actuels en Russie, en Iran, en Amérique du sud et en Inde manifestent que ce succès européen a pu très vite servir de tremplin à ce qui se révèle maintenant comme un véritable projet mondial.

Il serait sûrement présomptueux de vouloir tirer de ces trois exemples les conditions de l'efficacité du futur contrat entre l'Europe et ses entreprises. Qu'il nous soit permis pour autant de lister simplement des traits communs qui devraient en faire partie :

- utiliser notre diversité interne comme un laboratoire permettant à de nouveaux produits et services de développer les qualités et conditions de leur ouverture du marché global ;
- combiner percées technologiques, normalisation et nouveaux modes de consommation dans des démarches alliant initiative privée et volonté publique ;
- rechercher systématiquement dans l'atteinte des objectifs des politiques européennes, notamment en matière d'environnement, les voies qui permettent d'en faire des leviers de développement économique.

Mais pour cela ne faut-il pas – au-delà de la forte sectorisation de l'organisation et du contenu des politiques européennes – doter l'exécutif européen d'une vraie capacité à accompagner, voire à conduire, des projets transversaux à portée économique et sociale ? ■

Michel de Virville

Secrétaire général de Renault

**Mais pourquoi,
là aussi ne pas
espérer au
niveau européen,
la mobilisation
progressive.**

LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE L'EFFET DE SERRE

Engagement unilatéral et ajustement aux frontières

Le Conseil européen de mars 2007 a marqué une date importante du point de vue de la coordination internationale du problème climatique. Il a pris l'engagement ferme et unilatéral de réduire les émissions européennes de gaz à effet de serre (GES) d'au moins 20 % d'ici 2020 par rapport à 1990.

En cas de conclusion d'un accord international satisfaisant, cet objectif serait porté à 30 %.

Comment comprendre cette nouvelle approche d'un problème planétaire, à première vue irrationnelle sur le terrain de l'efficacité environnementale comme sur le terrain économique ?

Les émissions de GES affectent le climat de la planète sans considération pour leur origine et l'Union européenne à 27 ne représentait que 10,5 % environ des émissions de GES en 2004 ; cette part ne cessera de décroître à l'avenir. L'idée d'un engagement unilatéral se comprend d'abord au croisement de deux urgences : l'une opérationnelle et l'autre stratégique.

Les deux urgences

La première urgence résulte de l'incertitude actuelle sur l'action en matière de climat après 2012. En effet, le protocole de Kyoto a organisé un premier pas⁽¹⁾ concret sur la base d'objectifs de réduction des émissions de six GES, mais en se limitant à la période 2008-2012. Compte tenu des délais de toute négociation internationale, 2012 est désormais une échéance très proche. La question se pose : y aura-t-il un régime international post-Kyoto ? Jusqu'à la Conférence de Bali en décembre 2007, les négociations avaient été repoussées du fait d'un blocage politique que l'on peut résumer ainsi : les États-Unis voulaient des objectifs à long terme et la liberté de chaque pays dans le choix des trajectoires et des moyens. Sur-tout ils se refusaient à considérer des engagements contraignants tant que tous les pays émetteurs, en particulier les pays émergents, n'en acceptaient pas pour eux-mêmes. Les pays du Sud considéraient que la responsabilité historique des pays industriels était engagée dans le problème climatique, qu'il appartenait à ces derniers de réduire d'abord fortement leurs émissions, avant que les autres pays, dont les priorités vont au développement économique, ne puissent envisager de s'engager dans une maîtrise de leurs émissions.

Ce blocage a provoqué l'attentisme de l'investissement, à la fois dans le système européen de marché de quotas de CO₂, qui couvre environ 45 % des émissions de CO₂ de l'Union, et dans les mécanismes de projets du Protocole de Kyoto, le Mécanisme de développement propre (MDP) pour les pays du Sud et la Mise en œuvre conjointe (MOC) pour les pays de l'Est. Faute de disposer d'un cadre post-2012 prévisible, c'est la crédibilité et le rôle

économique du dispositif d'action européen qui étaient d'ores et déjà menacés.

La seconde urgence est stratégique. Que faire si nombre de pays refusent d'agir ? Attendre des changements politiques chez les partenaires de l'Union, miser sur l'éveil progressif des consciences au gré des catastrophes naturelles ? Cela supposerait que la communauté internationale dispose tranquillement de tout le temps nécessaire. Or il y a urgence climatique.

Les travaux scientifiques montrent qu'il est primordial de limiter l'augmentation de la température moyenne mondiale à 2 °C par rapport aux niveaux de l'époque préindustrielle. Au-delà, ce serait prendre le risque fort d'une aventure planétaire dans un inconnu catastrophique pour de nombreux humains et peut-être pour l'humanité elle-même.

Pour garder des chances raisonnables de limiter le réchauffement général à 2 °C, les émissions mondiales devraient atteindre leur plafond dès 2015-2020, puis amorcer leur décroissance afin d'être, à l'horizon 2050, inférieures de 50% à leur niveau de 1990... alors qu'elles augmentent aujourd'hui d'environ un 1 milliard de tonnes par an. Dans l'ensemble mondial, les émissions des pays industriels devraient en 2050 avoir chuté de 75 % (le fameux facteur 4).

Jusqu'à la Conférence de Bali en décembre 2007, les négociations avaient été repoussées du fait d'un blocage politique.

Le sens d'un engagement unilatéral

Si l'Europe conditionnait la poursuite de sa politique climatique après 2012 à la conclusion d'un accord international satisfaisant, la perspective d'un possible renoncement signifierait la fin de tout espoir de lancer à temps une action internationale à la hauteur de l'enjeu. Chaque région du monde aurait alors à organiser dans le désordre son adaptation aux différents types d'événements, naturels, politiques et militaires, qui résulteraient de la situation, par exemple des conflits régionaux pour l'eau et les terres agricoles et des migrations massives.

Ce sont les populations les plus démunies qui seront le plus durement frappées, du fait de leur position géographique, de leur grande dépendance aux événements naturels pour la satisfaction de leurs besoins de base, et de leur

manque de ressources pour s'adapter aux changements majeurs entraînés par le bouleversement du climat.

Il s'agit donc de préserver la dernière chance d'une politique de prévention. En pratique, cette démarche européenne aurait l'avantage de faire la démonstration qu'une maîtrise des émissions de GES est possible à un coût raisonnable. Amener les autres pays à constater que des techniques existent, et qu'elles peuvent être diffusées sans régression économique ni troubles sociaux, pourrait réduire leurs appréhensions.

Le risque de contre-productivité

Le fait que l'Europe s'engage unilatéralement devrait plutôt être bien accueilli par les autres pays. Cet engagement permettrait de maintenir en vie des procédures comme le MDP et la MOC dans lesquelles les pays en développement trouvent une source de revenus ou de modernisation technique. De plus, en créant *a priori* un différentiel de compétitivité industrielle aux dépens de l'Europe, il élargirait les marchés accessibles aux pays tiers. Il contribuerait à atténuer les tensions sur les ressources fossiles. Enfin, du fait de la stimulation de la R&D, il favoriserait l'invention de techniques énergétiques plus efficaces, dont tous les pays pourraient ensuite profiter.

Cependant, un engagement unilatéral peut être contre-productif. Le propre d'une négociation étant pour chaque partie « d'acheter » le comportement des autres en échange du sien, la démarche unilatérale d'une partie réduit ce qu'elle peut ensuite mettre dans la négociation pour obtenir l'engagement des autres. En outre, rejoindre une coalition pro-climat après l'engagement unilatéral de l'Europe reviendrait, pour les autres pays, à perdre un avantage compétitif.

Comment minimiser l'incitation donnée aux autres parties à rester en dehors d'une coalition « pro-climat » ? Pour y parvenir, il faut éviter de conférer aux pays non européens des avantages indus, mais attractifs, sur le terrain de la concurrence industrielle, en instaurant un mécanisme d'ajustement aux frontières pour les produits les plus sensibles.

Pour un mécanisme non protectionniste d'ajustement aux frontières

Sans ajustement aux frontières sur les produits nécessitant pour leur production un niveau élevé d'émissions de GES, l'engagement unilatéral de l'Europe introduirait un différentiel de compétitivité entre productions européennes et productions étrangères. Cela se traduirait par des transferts de production directs (délocalisations) et indirects (modification des parts de marché et des flux d'investissements) au bénéfice des concurrents de l'Europe.

Cette proposition d'ajustement aux frontières fait débat. Sa compatibilité avec les règles de l'OMC est jugée incertaine. Certains analystes évoquent la perspective de mesures de rétorsion en chaîne. Des intervenants se révoltent à l'idée d'une approche jugée protectionniste. Pourtant, seul l'ensemble « engagement unilatéral + ajustement aux frontières » forme un ensemble cohérent, alors que prise isolément, chacune des deux composantes n'est soit pas viable, soit pas justifiée.

C'est pour donner un avenir à l'industrie lourde européenne, sans en rabattre sur les ambitions du programme climat, que les règles du marché européen du carbone doivent être complétées par un mécanisme d'ajustement aux frontières. Le mécanisme que je propose⁽²⁾ devrait fonctionner comme un sas de décompression entre l'Europe qui aurait introduit une valeur économique pour les émissions de GES et les autres

pays où le carbone n'aurait pas encore de prix ou seulement un prix significativement inférieur.

Le profil d'un mécanisme mettant la concurrence au service du climat

Afin de coller à l'organisation économique européenne pour les secteurs concernés (acier, ciment, aluminium, verre, raffinage pétrolier), le mécanisme reposerait sur l'obligation des importateurs d'acheter des quotas de GES sur le marché européen, ou des crédits MDP et MOC admis en Europe, et sur la restitution de quotas aux producteurs européens pour leurs exportations hors l'Europe. Il s'appliquerait aux importations en provenance de tout pays extérieur à l'Union, à charge pour les pays partenaires de l'Europe dans un Accord Multilatéral Post-Kyoto, de mettre en place un dispositif similaire d'ajustement aux frontières, comme cela se pratique pour les taxes sur la consommation (TVA).

Pour les importations, l'assiette serait fondée sur deux variables : (a) le taux d'effort « carbone » demandé aux producteurs européens ; (b) les émissions unitaires qui auraient résulté de l'emploi par les producteurs étrangers de la « meilleure technologie disponible ». Cette solution répond à trois préoccupations : couper court aux difficultés de rassembler l'information sur les émissions effectives issues de tout produit se présentant aux frontières ; ne pas traiter les importations de manière moins favorable que les producteurs européens ; adopter une référence objective et non arbitraire. La restitution de quotas pour la production exportée se ferait également sur la base des émissions de la meilleure technologie disponible et non des émissions réelles.

Un tel mécanisme inciterait les entreprises européennes à adopter progressivement les meilleures technologies disponibles. De même il inciterait plutôt les pays tiers à introduire des technologies plus efficaces, puisque cela accroîtrait leur avantage sur les productions européennes. Ainsi la compétition industrielle mondiale sur la technologie tendrait plutôt à servir la politique climatique qu'à la desservir.

L'Europe s'est donné son propre agenda sur le problème de l'effet de serre sans le faire dépendre à l'excès des choix des autres pays. Elle doit maintenant adopter une démarche qui tout à la fois neutralise les incitations des autres pays à ne pas coopérer et réussisse à mettre tous les secteurs d'activité européens sur le chemin du Facteur 4, sans porter atteinte à la compétitivité des secteurs industriels fortement exposés à la concurrence internationale. Le mécanisme d'ajustement aux frontières proposé est un élément essentiel de cohérence et de crédibilité de l'engagement européen. Les pays non européens respecteront l'Europe et pourront coopérer avec elle, si ses objectifs sont clairs et sa stratégie raisonnée pour les atteindre. Qu'elle manifeste à cette occasion le refus de son suicide industriel sera pris comme un signe de sérieux, dès lors qu'il sera accompagné du souci symétrique de ne pas nuire aux autres pays et de ne pas distordre une saine compétition internationale. ■ **Olivier Godard**

CNRS et École polytechnique

(1) Les pays membres de l'Union européenne (à 15) s'y sont engagés sur un taux de réduction de 8 %. N'ayant pas été ratifié par les États-Unis, ce Protocole ne créait cependant des obligations de maîtrise des émissions que pour un club de pays industriels représentant moins de 20% des émissions mondiales.

(2) Voir O. Godard (2007), « Unilateral European Post-Kyoto climate policy and economic adjustment at EU borders », *Cahiers de la Chaire Développement durable X-EDF*, DDX-07-15, octobre, (41 p.)

<http://ceco.polytechnique.fr/CDD/PDF/DDX-07-15.pdf>

INSTRUMENTS DE DÉFENSE COMMERCIALE

Une renonciation traumatique

La décision de la Commission européenne de renoncer à réviser l'application et la gestion des instruments de défense commerciale représente un élément significatif de la réorientation de la politique commerciale de l'Union. Ce n'est à première vue qu'un aspect technique : quelques règlements du Conseil à mettre à jour, quelques ajustements dans les pratiques de la Commission elle-même. En réalité, cette affaire et le débat contradictoire qu'elle a suscité ont impliqué l'ensemble de l'attitude européenne à l'égard du commerce international et entraîné une réflexion sur les limites et les excès de la mondialisation et de la délocalisation d'activités industrielles.

Le point de départ résidait dans les revendications d'industriels qui ont délocalisé en dehors de l'UE une partie significative, parfois prépondérante, de leur production. Ils souhaitaient que la réimportation dans l'UE des marchandises résultant des délocalisations, notamment les pièces détachées et les parties d'un produit final, soit prise en compte dans l'évaluation de l'intérêt européen. Ils faisaient valoir que l'application de droits antidumping sur les composants importés provoque l'augmentation de leurs coûts de production, au détriment de la compétitivité du produit final, face à une concurrence internationale très vive et à des conditions monétaires (taux de change de l'euro) difficiles. La détérioration de leur compétitivité se répercuterait aussi sur l'emploi en Europe. La notion de l'intérêt européen, élément essentiel des procédures antidumping en tant que synthèse des différents intérêts en jeu, devrait à leur avis être révisée pour en tenir compte.

Le commissaire européen au commerce, Peter Mandelson, avait été sensible à ces arguments et il avait fait préparer par ses services un projet élargissant la notion de l'intérêt européen. Même le président Barroso estimait qu'il fallait tenir compte de l'évolution : « *Nous devons adapter nos instruments de défense commerciale, car le concept d'entreprise s'est modifié. Bien des entreprises actives en dehors de l'Europe sont quand même européennes.* » Mais la nouvelle orientation avait provoqué une avalanche de réactions négatives de plusieurs gouvernements, de la majorité du Parlement européen, des organisations des travailleurs et d'une très large partie de l'industrie européenne. Les États membres qui représentent l'essentiel de la production industrielle de l'UE (Allemagne, France, Italie et Espagne) conduisaient les groupes des opposants, alors qu'y étaient favorables les pays pour lesquels le commerce couvre la plupart de l'activité économique : Royaume-Uni, Pays-Bas, Suède. Les organisations industrielles, fait très rare, n'ont pas été en mesure de définir une position unique ; BusinessEurope (qui regroupe les différentes catégories d'entreprises) avait renoncé à prendre position. En revanche, l'organisation européenne des syndicats des travailleurs (CES) avait adopté une attitude d'opposition radicale, en réclamant au contraire le renforcement des instruments de défense commerciale et l'introduction, au niveau mondial, de normes contre le dumping social et environnemental.

La Commission européenne avait reporté à plusieurs reprises son débat sur le projet Mandelson, et en définitive c'est l'auteur lui-même qui y a renoncé.

Les arguments des opposants peuvent être résumés en quatre points :

- a) le projet Mandelson répond davantage aux intérêts du grand commerce et de la grande distribution que de l'industrie ;
- b) la nouvelle législation augmenterait le « dumping social » et nuirait à l'emploi en Europe ;
- c) l'impact des droits antidumping sur les prix pour les consommateurs est négligeable, alors que les marges pratiquées par importateurs/distributeurs sont excessives et parfois abusives ;
- d) le dumping et les autres pratiques déloyales doivent être combattus quel que soit le responsable.

Mais l'élément le plus spectaculaire, qui donnait à cette divergence un caractère symbolique, réside dans la thèse selon laquelle l'enjeu non avoué était le maintien en Europe d'une industrie manufacturière puissante et diversifiée. Certaines forces politiques et certains économistes estimaient que, dans le contexte de la mondialisation, l'Europe devrait abandonner, pour l'essentiel, la fabrication industrielle pour ne garder que les aspects les plus nobles : direction, recherche, conception des produits, marketing. Cette thèse avait ses défenseurs notamment au Royaume-Uni. La réaction avait été très vive. La bataille contre les droits antidumping étant définie comme l'élément final d'une « véritable stratégie de désertification de l'industrie européenne ». La vocation de l'Europe à produire des biens de consommation, à la disposition de l'humanité, avait été affirmée avec vigueur et éloquence dans différentes enceintes. On pourrait rappeler, en plus des organismes déjà cités, la prise de position du vice-président de la Commission européenne Jacques Barrot ou certains éditoriaux de l'Agence Europe qui parlaient d'un seuil physiologique en dessous duquel l'existence même de l'industrie manufacturière serait compromise, avec des répercussions désastreuses sur l'emploi et aussi l'activité des services (qui sont très souvent des « services aux entreprises » et disparaîtraient avec elles). La Commission européenne avait reporté à plusieurs reprises son débat sur le projet Mandelson, et en définitive c'est l'auteur lui-même qui y a renoncé. Pour le moment, a-t-il déclaré. Il existe de bonnes raisons pour estimer que c'est un abandon définitif. ■

Ferdinando Riccardi
Agence Europe

AIDES D'ÉTAT

La politique des aides d'État est-elle un handicap pour les entreprises européennes?

Les disciplines européennes en matière d'aides d'État sont sans équivalent dans le monde. Elles prohibent les interventions publiques qui, favorisant certaines entreprises ou certaines productions, sont susceptibles d'affecter les échanges entre États membres et de fausser la concurrence. Pourtant, l'application des disciplines mériterait un débat politique.

Les six États fondateurs, qui disposaient tous d'un secteur public important et se caractérisaient, à l'époque, par une économie de reconstruction, ont accepté, pour favoriser la réalisation du marché unique, la contrainte suivante : il fallait empêcher que les frontières douanières qu'ils voulaient abolir soient restaurées par des aides avantageant les entreprises nationales. La réalisation du marché commun étant le principal moteur de cette ambition, le critère de l'affectation des échanges, pour décider des aides à interdire, était essentiel. Toutefois, même les aides créant des distorsions de concurrence et ayant un impact sur les échanges pouvaient bénéficier de dérogations de la Commission, notamment pour aider certaines régions ou certaines activités, sous réserve qu'elles « *n'altèrent pas les conditions des échanges et de la concurrence [...] dans une mesure contraire à l'intérêt commun* »⁽¹⁾.

Un demi-siècle plus tard, ces disciplines ont connu une profonde évolution et sont devenues un outil de lutte contre le principe même d'une intervention publique dans le monde économique. À cela, plusieurs raisons :

- d'abord, le critère de l'affectation des échanges entre États membres s'est estompé, voire a disparu. Il a suffi à la Cour de Justice de prétendre qu'il couvrait toutes les situations où les échanges sont « susceptibles » d'être affectés, « directement ou indirectement », « actuellement ou potentiellement »⁽²⁾ ;
- ensuite, le contrôle par la Commission est devenu de plus en plus efficace :
 - les États respectent mieux leur obligation de notification ;
 - la Commission est mieux informée des aides projetées ou versées et use de façon croissante de son pouvoir d'exiger le remboursement des aides illicites ;
 - les tribunaux nationaux, appliquant la jurisprudence de la Cour de Justice, déclarent illégaux les concours versés sans autorisation communautaire ;
- doctrine et jurisprudence se sont alliées pour relever le niveau d'exigence en matière de licéité des aides. C'est ainsi qu'on a vu se développer le critère de la « nécessité », par lequel la Commission en est venue à exiger la démonstration que la ou les entreprises bénéficiaires n'adopteraient pas le comportement recherché si elle(s) ne bénéficiai(en)t pas de concours publics. Comme si l'argent n'était pas un bien fongible et que les entreprises n'avaient pas une gestion glo-

bale de leurs ressources, leur permettant d'opérer des arbitrages globaux entre différentes possibilités d'emplois.

Les dernières orientations, résumées par la Commission dans son plan d'action du 7 juin 2005, fournissent un éclairage de cette évolution : le principe est désormais la prohibition de la quasi-totalité des aides d'État, sauf à ce que les dispensateurs parviennent à démontrer l'existence d'une « défaillance du marché » et d'une « nécessité » de l'aide pour ses bénéficiaires. Ce renversement de la charge de la preuve ne figurait pas dans les textes d'origine, mais s'est nourri de la montée en puissance, dans plusieurs États membres et au sein de la Commission, d'un courant idéologique anti-interventionniste.

En soi, une telle évolution n'est pas nécessairement condamnable, à condition qu'elle résulte de choix politiques explicites des institutions européennes. Or, en ces matières, la Commission semble agir sans autres règles que sa propre doctrine et le contrôle de légalité (contrôle « restreint », comme il se doit en matière de concurrence) opéré par la Cour de justice. Quand au Parlement européen et au Conseil, leur absence dans ce débat est quasi totale. Pourtant, l'application des disciplines en matière d'aides d'État mériterait un débat politique et devrait prendre en compte l'environnement international dans lequel évoluent ►►

Dès l'origine, le Traité de Rome a édicté des règles strictes de contrôle des aides d'État.

(1) Article 87, paragraphe 3, c) du Traité de Rome.

(2) L'arrêt dit « Ferring » a vu la Cour statuer sur une aide aux grossistes répartiteurs, chargés de la distribution des médicaments aux pharmacies situées sur le territoire français !

LES PRINCIPALES PROPOSITIONS DE LA NOTE DE L'INSTITUT MONTAIGNE

Création de « conférences européennes des technologies » identifiant celles qui sont susceptibles d'avoir un effet bénéfique sur la spécialisation et le positionnement de notre industrie.

Application des règles de concurrence par la Commission, s'agissant notamment des aides d'État, en tenant dûment compte des priorités arrêtées par le Conseil et le Parlement, en termes de technologies ou de secteurs d'activité.

Adoption d'une directive communautaire fixant une règle du jeu pour les investisseurs extra-européens, notamment s'agissant des fonds souverains.

Promotion du principe de réciprocité en matière industrielle, y compris via des mesures de rétorsion, notamment en matière de marchés publics.

Introduction expresse, dans le contrôle des concentrations, de la faculté de mettre en balance, si nécessaire, les préoccupations de concurrence avec celles qui peuvent relever d'autres intérêts stratégiques de l'Union européenne.

Réforme du processus de décision de la Commission pour faire en sorte que les instances d'instruction des dossiers de concurrence soient totalement séparées de l'instance de décision (le Collège des Commissaires).

►► les entreprises européennes. En effet, l'existence de mécanismes d'aides au bénéfice de concurrents établis dans des États tiers, ne peut être ni occultée ni sous-estimée. En l'absence de disciplines au niveau mondial, aucune égalité des conditions de concurrence n'est possible.

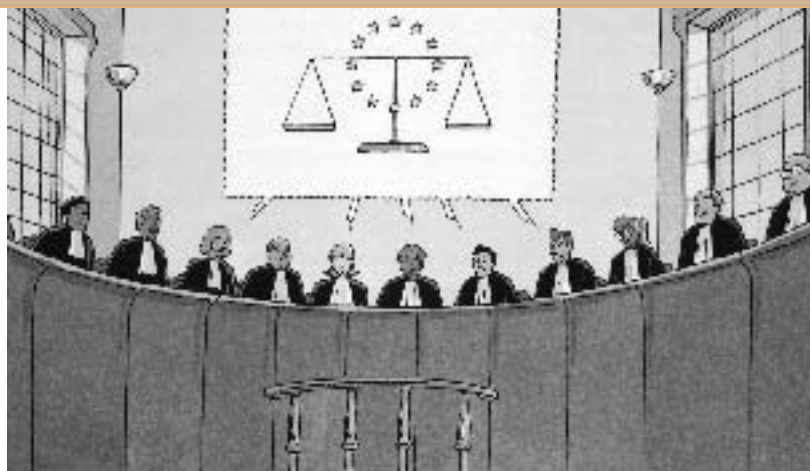
Certes, le code anti-subsidiation de l'OMC s'applique en principe à toute intervention publique qui procure un avantage à son bénéficiaire. Cependant, sa mise en œuvre s'avère particulièrement lourde, comparée au dispositif communautaire.

D'abord, il ne couvre que les subventions « spécifiques », c'est-à-dire dont l'octroi est limité à une entreprise ou à une branche de production, ou à un groupe d'entreprises ou de branches de production. La pratique communautaire, de son côté, conduite par la vision téléologique d'une Cour de justice dont la jurisprudence s'efforce de donner une interprétation extensive aux règles, considère que toute aide est spécifique, sauf si elle relève d'une mesure générale (fiscale ou autre) applicable à toutes les entreprises. Ensuite, l'accord ne prohibe que les subventions subordonnées, en droit ou en fait, aux résultats à l'exportation et celles qui sont conditionnées à l'utilisation de produits nationaux. Avec une acception aussi restreinte, la plus grande partie des aides que la Commission interdit chaque année seraient licites : aides régionales, à la restructuration, à la R & D, etc.

En outre, une aide prohibée n'est nullement considérée comme illégale en droit national : il revient à l'État concerné de la supprimer, faute de quoi le requérant sera autorisé à prendre des contre-mesures, pour une durée limitée. On est donc loin de l'interdiction automatique qui prévaut en droit communautaire. Ajoutons que la clôture de l'enquête sera immédiate dans les cas où la subvention a un impact inférieur à 1 % de la valeur du produit concerné. Avec une telle règle, la plupart des subventions accordées par la défunte Agence pour l'Innovation Industrielle n'auraient même pas donné lieu à notification !

D'autres subventions peuvent « donner lieu à une action » si elles sont susceptibles de créer des effets défavorables pour les autres signataires ou si elles conduisent à annuler ou compromettre les avantages résultant des négociations conclues dans le cadre de l'OMC (concessions tarifaires consolidées, par exemple). Mais à tout instant, il est possible au pays qui accorde les subventions de démontrer qu'elles ne causent pas un « préjudice sérieux », ce qui ramène au critère de l'affectation des échanges, qui aurait dû rester au cœur de l'appréciation des règles communautaires.

Les autres subventions ne peuvent donner lieu à aucune action dans le cadre de l'OMC, qu'il s'agisse de subventions non spécifiques, d'aides à la recherche industrielle ou à l'activité de développement pré-concurrentielle, d'aides aux régions défavorisées ou accordées pour s'adapter à de nouvelles prescriptions (par exemple en termes d'environnement), etc.



© Commission européenne

Toute aide d'État doit être notifiée à la Commission, qui l'autorise ou pas. Si sa décision est contestée, c'est la cour de Justice qui tranche.

Faire en sorte que les entreprises européennes ne soient pas inutilement pénalisées par des disciplines sans équivalent dans le monde.

On le voit, la disproportion est flagrante entre les disciplines très souples de l'OMC et le système communautaire qui stipule une interdiction de principe, en impose le respect aux juridictions nationales et oblige tout État qui entend verser une aide à démontrer l'existence d'une défaillance du marché et l'absolue nécessité de son action. Face aux risques qu'une telle disparité fait peser sur les entreprises européennes, la réponse de l'Union devrait être de deux ordres :

- d'abord, s'efforcer, par la négociation, de renforcer les disciplines prévues par l'OMC. La scène mondiale sur laquelle se déroule la guerre économique d'aujourd'hui ne saurait se dispenser plus longtemps de règles destinées à assurer un « *level playing field* » ;
- dans l'immédiat – car personne ne peut penser que ces efforts seront couronnés de succès à bref délai – faire en sorte que les entreprises européennes ne soient pas inutilement pénalisées. Cela ne signifie pas renoncer au marché unique, mais redonner tout son sens au critère de l'affectation des échanges entre États membres qui, comme dans le cas de l'OMC, devrait supposer qu'on démontre l'existence d'un préjudice réel et substantiel, la Commission ne devant alors envisager une interdiction que si elle parvient à démontrer que les échanges et la concurrence risquent d'être affectés « *dans une mesure contraire à l'intérêt commun* ». Dans un tel cadre, l'équilibre des responsabilités entre les institutions communautaires ne devrait pas conduire à laisser la Commission décider seule de l'usage qu'elle fait des pouvoirs dont elle dispose. Le Parlement européen et le Conseil devraient, à échéances régulières, fixer des lignes directrices sur les priorités technologiques ou sectorielles, à la lumière de la compétition mondiale. Telle est l'une des propositions qui figurent dans la note que vient de publier l'Institut Montaigne sur le thème « *Entre stratégie industrielle et politique de concurrence, quelle voie pour l'Europe ?* »⁽³⁾. Un tel choix permettrait de redonner au critère de l'intérêt commun une primauté qu'il a, semble-t-il, largement perdue. ■

Jean-Paul Tran Thiet

Avocat associé White & Case

Membre du Comité directeur de l'Institut Montaigne

(3) Cette note peut être téléchargée librement sur le site www.institutmontaigne.org

OUTILS DE LA PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE

« En matière de contrefaçon, nous avons perdu la première manche »...

La propriété intellectuelle est une richesse. Ce banal constat doit être rappelé à l'heure où l'intensification des échanges commerciaux tend à considérer tout ce qui entoure leur dynamisme comme contrainte, tracasserie, retard et perte de compétitivité.

C'est une richesse de droits qui tendent tous vers un objectif unique : celui de la protection de l'intelligence humaine, où qu'elle surgisse, dans l'esprit du savant, dans la fantaisie créatrice du styliste, dans l'expérience acquise de savoir-faire parfois ancestraux, ancrés dans un territoire. Qu'une molécule miracle soit découverte, un plissé seyant adopté ou un vin sur la table du monde entier est possible et pérenne si et seulement si les chercheurs, les créateurs, les producteurs peuvent protéger leur invention au sens large et en tirer revenu. Pour qu'un poète ne soit pas maudit mais reconnu, une musique fédératrice le temps d'une danse, une compétition de films passionnante, il faut que ces artistes et ceux qui les portent trouvent dans la rémunération d'aujourd'hui les moyens des lendemains.

La propriété intellectuelle est aussi une richesse économique

Un porte-feuille de marques ou de brevets sont des enjeux financiers importants au-delà des images parfois nostalgiques ou magiques qu'ils véhiculent, ils sont dans le bilan de l'entreprise qui en est titulaire et constituent pour certaines la substance essentielle. Mais la propriété intellectuelle, c'est aussi un coût. Il faut pour la plupart du temps investir dans un système public pour obtenir reconnaissance des droits et, à l'heure de la mondialisation, il faut investir parfois très loin des bases de son entreprise dans des territoires moins sûrs que « notre » Europe où la loi de la jungle n'est pas si éloignée de la loi tout court.

Alerter les États

Au constat en demi-teinte, on peut se surprendre à glisser vers le pessimisme et, pour citer le Secrétaire général de l'Organisation Mondiale des Douanes, alerter les États, les entreprises et l'opinion avec une formule lourde de signification « en matière de contrefaçon, nous avons perdu la première manche ». Il existe dans le monde de fortes disparités quant à l'accessibilité à ce droit pourtant naturel qu'est la propriété intellectuelle.

Certains États, une soixantaine, ignorent tout régime de protection de celle-ci, ils sont en quelque sorte les paradis des contrefacteurs par lesquels les marchandises pirates vont transiter ou être produites en toute quiétude puisque dans ces États rien ne sera illégal. D'autres possèdent des législations inadéquates et tellement en

deçà du nécessaire que leurs agents ne peuvent, quelque soit leur dévouement ou leur bonne volonté, rien faire d'autre que de regarder transiter ou entrer des copies parfois dangereuses pour leurs consommateurs finaux. Certains enfin sont dans un tel dénuement que leur peu de créativité, leurs productions traditionnelles ou leur début d'industrie est balayée et avec eux leur espoir de développement par le commerce du faux qui se substitue à leurs seules richesses.

Toutes les entreprises, et particulièrement les plus jeunes comme les plus réduites en taille, n'accèdent pas à la propriété intellectuelle, aux droits reconnus donc « monétisables » et défendables en cas de violation. Malgré les efforts réels faits par certains États, il est courant de constater qu'une PME part à la conquête des marchés émergents sans conseil concernant sa stratégie de propriété intellectuelle, voire sans se protéger sur son périmètre même de production et ses marchés intra communautaires. Il est courant d'entendre les services de la douane des États membres de l'Europe se plaindre de ne pas connaître, faute d'une demande d'intervention en bonne et due forme telle ou telle production, et de voir ainsi passer des produits suspects sans aucun moyen de les arrêter. Alors quand l'accident arrive, il est bien souvent trop tard et plus l'entreprise est sans défense plus elle risque de péricliter purement et simplement ou de se faire racheter à peu de prix par qui sait qui...

Toutes les entreprises, et particulièrement les plus jeunes comme les plus réduites en taille, n'accèdent pas à la propriété intellectuelle.

Vivaces contrefaçons

Le témoignage objectif de l'importance et la « bonne santé » du commerce des contrefaçons est apporté incontestablement par l'augmentation significative des saisies de faux, opérées en douane. Il a été comptabilisé ainsi, sur 2004, quelques 103 millions de saisies, sur 2005 : 75 millions, sur 2006 : 128 millions.

Le second souci c'est que, dans ces marchandises très diverses, certains produits ont connus des croissances plus fortes que d'autres et qu'il s'agit plutôt de produits dits de consommation courante tels les jouets. Certains autres sont arrivés sur le marché du faux alors qu'on ne les y connaissait pas, faux principe dit actif d'un médicament en poudre ou simple boulon de moteur. Certains, pour être convaincus de faux, doivent subir de véritables analyses chimiques ou être disséqués par les titulaires de droit. Tous enfin sont désormais, à raison d'un produit sur deux, à destination ►►

►► finale du consommateur européen c'est-à-dire bien au-delà du secteur des faux dont il s'accommoderait parfois volontiers (sacs, bijoux...). Car les contrefacteurs, d'où qu'ils viennent, mais essentiellement des pays asiatiques, sont non seulement de fins observateurs de la mode et des progrès technologiques dont ils restituent de pâles copies, fussent-elles trompeuses en apparence, mais aussi d'un cynisme à toute épreuve. Qu'un pays intra-communautaire soit moins sensibilisé qu'un autre, que sa législation soit certes dans les standards mais d'une application moins énergique et les contrefacteurs ne manqueront pas de le relever, d'y faire au moins transiter le faux voire de l'y commercialiser et d'essayer de substituer la fausse marchandise à l'original. Quand la douane fête, à juste titre, des succès suite à des saisies en importance, le trafic se réorganise en trafic dit de fourmis (les camions plutôt que le conteneur), avec des conditionnements différents (la salade autour des fausses baskets, la matrice d'un film piraté plutôt que des milliers de faux dvd).

Zones libres de droit

C'est ainsi que dans le monde mais aussi au sein de l'Europe on compte des zones « libres de droit » où se commercialisent à ciel ouvert, de façon permanente et notoire, toutes sortes de contrefaçons. Dans de telles zones dont on ne fera pas, en les citant, la publicité, de façon insidieuse mais hélas certaine, toute l'économie locale s'organise autour des marchandises illégales. Ce qui rend difficile, pour ne pas dire davantage, l'intervention isolée d'une entreprise souhaitant faire valoir ses droits...

La violence est aussi un moyen qu'utilisent les pourvoyeurs de faux car le plus souvent il s'agit d'une méthode qu'ils ont intégrée dans leur mode de fonctionnement courant pour l'avoir pratiquée à l'occasion d'autres formes de délinquance tel le trafic de drogues. L'intimidation des agents de contrôle ou des titulaires de droit dans certains pays est une réalité que cristallise parfois un règlement de comptes en bonne et due forme ou l'homicide d'un douanier... L'essai de corruption même non transformé participe au malaise. Il est courant de constater qu'à bénéfices plus substantiels, la contrefaçon comporte moins de risques que d'autres activités illégales et singulièrement très peu de risque pénal, seul facteur dissuasif pour ce type de personnage.

Il est une technologie, la voie numérique, qui a, par son modèle de gratuité apparente et l'anonymat qu'elle confère, séduit grandement les contrefacteurs. Qu'on en juge, le téléphone fixe peut être écouté, le cellulaire peut être pisté par les forces de l'ordre mais le mail peut, dans la masse de ce qui s'échange, passer pour prévenir de l'arrivée d'un chargement, fixer les conditions de la distribution, organiser la production de faux au-delà des Etats, au-delà de l'Europe !

Internet dévoyé

Internet est devenu un solide facteur de distribution des contrefaçons. Il permet à des marchandises contrefai-



Christine Lai

Il est essentiel pour nos économies européennes de se mettre en ordre de marche pour construire une riposte structurée.

santes jusqu'alors absentes de certains marchés européens tels les médicaments, d'y être désormais écoulées. Il tente les « semis professionnels » de la revente, lesquels ne seraient jamais allés au contact physique de grossistes pour vendre dans la rue, mais qui, dans la quiétude de leur domicile, commandent des contrefaçons sur des sites basés hors Europe, les réceptionnent à des adresses parfois peu sérieuses (lieu de livraison : un parking de supermarché) en livraison express et les écoulent sous des pseudos sympathiques, conviviaux, évoquant la belle communauté du net pour arrondir leur fin de mois de façon illégale.

Que dire du téléchargement illégal de musiques, de films mais aussi d'articles de presse, d'images d'œuvres d'art, de morceaux choisis d'émission ? Baisser les bras en considérant que la contrefaçon était disponible sur ce nouveau media avant l'œuvre elle-même, c'est signer pour admettre dans le monde réel qu'un faux produit, stylo bille ou multiprise électrique, doit se substituer au vrai? C'est admettre qu'on a, pour le coup perdu, pour ce qui concerne les droits d'auteur, non seulement la première manche mais toutes les autres, perdu le droit tout court !

Il est en effet essentiel pour nos économies européennes de se mettre en ordre de marche pour construire au-delà du constat désenchanté une riposte structurée, cohérente et pérenne.

Rapprochons nos législations

Puisque en matière de propriété intellectuelle tout part de la norme, construisons la de façon uniforme, par rapprochement des législations au moins sur nos 27 Etats et pour cela, mettons en commun ce qui chez chacun a fait preuve d'efficacité, que ce soit la collaboration consentie entre le secteur privé et les agents de contrôle, la spécialisation des intervenants à tous les niveaux de la chaîne du traitement ou la dissuasion que constituent la crainte de la privation de liberté et la sanction « au portefeuille » du contrefacteur. Il est une masse de renseignements non exploités, de rapprochement non effectués, de services qui ne se parlent pas alors qu'ils travaillent sur la même matière voire sur le même réseau. Il est urgent de les coordonner, de traiter ce renseignement, de procéder par des frappes sélectives mais significatives démontrant aux réseaux du faux notre capacité de mobilisation.

Assainir Internet pour en faire un vecteur de circulation des marchandises comme un autre, soumis aux mêmes contraintes en terme de protection et de droits pour le consommateur dont en premier lieu d'identifier le professionnel avec lequel il traite et de pouvoir lui demander des garanties sur le bien acheté.

Voici quelques pistes, elles sont partagées par nombre de professionnels de la lutte anti contrefaçon, qu'ils soient ici remerciés de me permettre de les évoquer sans aucunement prétendre à l'exhaustivité ni dans le bilan ni dans les perspectives. ■

Christine Lai

Directrice générale de l'Union des Fabricants

L'EUROPE ET LA CHINE DANS LA COMMUNAUTÉ MONDIALE

Une nouvelle approche du multilatéralisme

La Chine oscille entre une ouverture « verte » (libéralisation politique, développement durable et coopération internationale) et une stratégie « brune » (maintien du contrôle social, d'un fort taux de croissance quel qu'en soit le coût et maximisation immédiate des avantages de son ascension). Comment l'Europe doit-elle se positionner face à ces dilemmes? Voici l'analyse de Benoît Vermander, docteur en sciences politiques, directeur de l'Institut Ricci de Taïpeh, à partir d'extraits de son livre *Chine brune ou Chine verte? Les dilemmes de l'État-parti*, éditions Sciences Po, Les Presses.

Observée d'Europe, l'émergence de la Chine est vécue à la fois comme une chance et un lourd défi pour la gouvernance mondiale, la Chine privilégiant une approche « multipolaire » sans être toujours « multilatérale » de la coopération internationale. La Chine veut confirmer et faire confirmer le statut de « grande puissance » qu'elle a, selon elle, vocation à assumer. Elle ne considère pas avoir encore pleinement acquis ce statut et la route vers sa consolidation ultime, reste, aux yeux des dirigeants chinois, semée d'embûches. Car l'État-parti se débat dans un entrelacs de contraintes et d'objectifs souvent contradictoires : au plan interne, réaliser la « société harmonieuse » (*hexie shehui*) ; au plan externe, réaliser une « ascension (ou développement) pacifique » (*heping juequi* ou *heping fazhan*).

La manière dont la Chine va poursuivre ce qui est aujourd'hui sa valse-hésitation entre les options qui se présentent à elles est l'une des deux ou trois questions qui déterminent le plus lourdement l'avenir du système global dans ses dimensions économiques, sécuritaires et environnementales. À ce numéro d'équilibriste, semble devoir répondre un exercice similaire du partenaire européen... Ainsi, l'Europe ne devrait-elle pas coordonner davantage sa stratégie chinoise avec la coopération transatlantique, point soulevé par la résolution du Parlement européen voté en septembre 2006* alors que la position (du moins implicite) a été ces dernières années d'insister sur la « différence » culturelle et stratégique entre Europe et États-Unis pour en tirer des bénéfices symboliques, et, si possible, commerciaux auprès des dirigeants chinois. Benoît Vermander souligne que ce serait manifestement futile, voire irresponsable, de proposer des changements drastiques à une politique dont la marge de manœuvre est sans doute limitée.

Il considère qu'il faut insérer toujours davantage la Chine dans un réseau de politiques sectorielles dans le domaine du développement durable, multiplier les partenariats sino-européens à cet effet, qui responsabilisent la Chine et servent les intérêts de la société internationale. Ce d'autant qu'une partie importante des contradictions dans lesquelles se débat la Chine provient d'une insécurité psychologique qui nourrit une vision englobante de l'impératif sécuritaire et de la faiblesse du

socle social, de la fragilité culturelle du socle sur lequel la Chine bâtit sa politique étrangère. L'une et l'autre incitent à une politique prudente et mesurée dans ses propos, qui sache évaluer les risques liés aux faiblesses de la Chine et pas seulement à son ascension.

Pour autant des inflexions sont envisageables. L'auteur propose quatre axes de réflexion

L'Europe doit faire du développement durable et de la diversité culturelle non seulement un sujet de coopérations sectorielles mais l'axe majeur et moteur de sa relation avec la Chine et elle bénéficie d'une expertise qui constitue son meilleur avantage comparatif.

L'Europe doit travailler bien davantage au niveau de la société civile chinoise pour renforcer de toutes les façons possibles l'émergence d'une Chine « verte ». Le caractère patient et pacifique des moyens employés ne doit pas dissimuler la gravité de l'enjeu final : quelle Chine va émerger des mutations en cours ?

L'Europe doit en même temps jouer un rôle subsidiaire et discret mais ferme de pacificateur et de garant des équilibres stratégiques et économiques dans un dialogue plus nourri avec les États-Unis.

Enfin, l'Europe ne doit pas jouer l'Inde contre la Chine mais chercher des domaines où des initiatives trilatérales sont envisageables. L'avantage est bien de « contrebalancer » l'influence chinoise, non pas en l'excluant mais en l'associant à une coalition novatrice en son principe, qui fasse de l'Europe, de l'Inde et de la Chine associées des initiateurs en matière de développement intégré. La façon pour l'Europe de contribuer à faire de la Chine un partenaire responsable et peut-être un partenaire privilégié, passe par l'émergence de coalitions nouvelles, qui valorisent la contribution chinoise sans la placer en position unique ou dominante, sans non plus la « noyer » dans un multilatéralisme élargi à l'extrême, qui fait craindre à la Chine d'être isolée pour être mieux soumise au feu roulant des critiques. ■ **M.-F. B.**

L'Europe ne doit pas jouer l'Inde contre la Chine mais chercher des domaines où des initiatives trilatérales sont envisageables.

* Rapport du Parlement européen sur les relations Europe-Chine 367.859.