

n°19

a&t

ACTUALITÉ & TENDANCES

BULLETIN ÉCONOMIQUE
DE LA CHAMBRE DE COMMERCE



Quo vadis, libre-échange?
Garder le cap face au risque de repli



10.

I. «S'ouvrir, c'est grandir»
passé à la loupe

48.

II. Le libre-échange
dans l'ADN du Luxembourg

98.

III. Marché unique européen –
une aubaine pour les entreprises
luxembourgeoises?

134.

IV. Quo vadis, libre-échange?
Tendances,
enjeux et perspectives

Table des matières

Quo vadis, libre-échange?

Garder le cap face au risque de repli

Préface	_ 6
Résumé exécutif	_ 8
I. «S'ouvrir, c'est grandir» passé à la loupe	_ 10
Libre-échange: un vœu pieux?	_ 11
Ouvert au commerce, ouvert au monde?	_ 15
Ouverture = croissance? Une rétrospective de l'histoire de la politique commerciale	_ 19
Ouverture = croissance? Remise en question	_ 24
Quid pro quo - les effets distributifs du libre-échange	_ 27
II. Le libre-échange dans l'ADN du Luxembourg	_ 48
L'intégration économique et politique – un fil rouge à travers l'histoire du Grand-Duché	_ 49
Ouvert par conviction et/ou par nécessité?	_ 60
L'ouverture aux mille visages	_ 72
Tant de médailles (et quelques blâmes)	_ 93
III. Marché unique européen – une aubaine pour les entreprises luxembourgeoises?	_ 98
Avantages ressentis et approfondissements souhaités	_ 99
Libre circulation des services: une industrie 4.0 avec des services 0.0?	_ 103
La reconnaissance mutuelle depuis le Cassis de Dijon	_ 109
Le blocage géographique au sein de l'Union - un bilan dégrisant	_ 114
Ouverture des marchés publics	_ 119
(Im)mobilité du travail: la bonne personne pour le bon poste au bon endroit	_ 121
IV. Quo vadis, libre-échange? Tendances, enjeux et perspectives	_ 134
Multilatéralisme - une espèce en voie d'extinction?	_ 135
Un mot sur le retour insidieux de la pensée protectionniste	_ 143
Chinese dump(l)ing: le portrait d'un libre-échange qui est tout sauf libre	_ 155
Perspectives - les 10 indispensables d'un échange international revigoré	_ 167

Encadrés

Encadré 1	De l'importance des importations...	_ 15
Encadré 2	Exemple d'un indicateur d'ouverture alternatif	_ 19
Encadré 3	Cry for me, Argentina!	_ 25
Encadré 4	Incertitude politique et monétaire au Royaume-Uni	_ 27
Encadré 5	Une leçon latino-américaine	_ 28
Encadré 6	L'évolution des échanges commerciaux internationaux à longue distance	_ 31
Encadré 7	Les termes de l'échange	_ 33
Encadré 8	Ouverture + Innovation = Croissance. La formule magique de Singapour	_ 36
Encadré 9	Comment fonctionnent les marchés de capitaux?	_ 37
Encadré 10	L'Union des marchés des capitaux - une réelle impulsion!	_ 40
Encadré 11	Qui gagne plus, qui gagne moins et pourquoi?	_ 45
Encadré 12	La protection des investissements - une discipline luxembourgeoise	_ 50
Encadré 13	La protection des investissements - une pratique de longue date	_ 52
Encadré 14	Je t'aime un peu, beaucoup...	_ 58
Encadré 15	Singapour - un exemple à suivre?	_ 71
Encadré 16	Le commerce extérieur - moteur de la croissance luxembourgeoise	_ 76
Encadré 17	The sky is the limit - l'indispensable...	_ 84
Encadré 18	Une version luxembourgeoise du «golden visa»	_ 90
Encadré 19	Le marché unique européen - un gisement formidable!	_ 101
Encadré 20	Les exportations de biens, ce n'est pas pour tout le monde!	_ 110
Encadré 21	Une proposition de règlement qui s'attaque aux symptômes mais pas à la cause...	_ 116
Encadré 22	Deux nouvelles directives européennes = 1.000 nouvelles opportunités pour nos PME?	_ 120
Encadré 23	Multilatéral, préférentiel, régional, bilatéral, plurilatéral - clarifions!	_ 135
Encadré 24	TTIP, CETA, TISA - trois acronymes qui font du bruit!	_ 140
Encadré 25	Politique commerciale européenne: la compétence mixte à l'exemple du casse-tête wallon	_ 147
Encadré 26	UE-Corée du Sud: le premier accord commercial de la nouvelle génération	_ 152
Encadré 27	Pour rappel: les mesures de défense commerciale autorisées par l'OMC	_ 155
Encadré 28	Dix chiffres chinois valent mieux qu'un long discours	_ 166



Bulletin économique
de la Chambre de Commerce

Préface

LE LIBRE-ÉCHANGE EST MORT, VIVE LE LIBRE-ÉCHANGE !

Le libre-échange compte parmi les sujets à teneur économique les plus médiatisés, voire mythifiés en 2016 et cette tendance semble encore s'amplifier en 2017.

Dès le lancement des recherches effectuées dans le cadre du présent «Actualité & tendances», il semblait évident que le système multilatéral de développement du libre-échange n'était plus promu avec le même enthousiasme qu'au cours des décennies d'après-guerre et que même le bilatéralisme ou le plurilatéralisme, censés se substituer au multilatéralisme dans les domaines où ce dernier est en panne, se trouvent désormais dans la ligne de mire des critiques de la mondialisation.

Au fur et à mesure, toutefois, de nouvelles questions se sont ajoutées pour renforcer l'incertitude quant à l'avenir du libre-échange ou, pour le moins, quant à la forme sous laquelle les relations commerciales internationales seront orchestrées dans les années à venir. Quel avenir pour le système commercial multilatéral suite à des velléités de plus en plus palpables en faveur d'un «nationalisme assumé», y compris dans certaines patries historiques du libre-échange ? Quel sort pour le commerce intra-européen à deux ans de la sortie du Royaume-Uni du marché unique ? Quel avenir pour les quatre libertés fondamentales européennes, alors que même la libre circulation des personnes paraît de plus en plus remise en question ?

La globalisation paraît plus désavantageuse qu'avantageuse pour d'aucuns, qui ont l'impression que la croissance générée ne revient plus à la grande majorité. Ainsi, la question de la répartition des «fruits» de la mondialisation se pose plus que jamais et l'acceptation de la mondialisation par la société est une fonction directe de sa capacité à améliorer le bien-être d'une grande majorité.

Le Luxembourg, s'il a pu se muer en l'un des pays les plus économiquement performants et socialement inclusifs, doit son salut en grande partie à l'intégration socio-économique et politique internationale et aux marchés ouverts. Or, au Grand-Duché, en l'absence de gains de productivité (phénomène qui date d'avant crise), avec une croissance économique qui est essentiellement tirée par l'augmentation de la mise en œuvre du facteur de production travail (étranger), avec une évolution démographique qui n'est pas sans susciter des débats et sans faire émerger de nouveaux défis infrastructurels, environnementaux et sociétaux, comment remédier à une situation où le commerce mondial et l'ouverture aux biens, services, idées et capitaux étrangers sont épinglés et comment construire un discours plus positif sur le libre-échange qui revêt une importance aussi existentielle pour une petite économie ouverte comme la nôtre ?

Sur toile de fond de cette remise en question tangible du libre-échange et à la lumière du nouveau nationalisme assumé, la Chambre de Commerce a décidé de se livrer à l'exercice d'examiner les promesses du libre-échange en termes de génération de croissance économique et de gains pour les entreprises et les consommateurs, et d'esquisser le statu quo du libre-échange entre les États membres de l'Union européenne, d'une part, et entre le Luxembourg et le reste du monde, d'autre

part, tout en identifiant les barrières et les défis qui persistent et affectent l'économie luxembourgeoise. Par ailleurs, la Chambre de Commerce se veut être «force de proposition», en énonçant, en fin de publication, 10 mesures qui permettraient d'optimiser les gains du libre-échange pour l'Union européenne et le Luxembourg en particulier. Le message principal que la Chambre de Commerce souhaiterait adresser à ses ressortissants et à toute autre partie prenante qui s'intéresse aux échanges commerciaux internationaux se trouve sur la page de garde : «Garder le cap face au risque de repli».

La récente publication «Making Trade an Engine of Growth for All – The Case for Trade and for Policies to Facilitate Adjustment», rapport commun des trois grandes institutions multilatérales (le Fonds monétaire international, la Banque mondiale et l'Organisation mondiale du commerce), qui ne se limite pas à dresser la liste des bienfaits du libre-échange, mais qui propose un large éventail de politiques pour remédier à la croissance des inégalités, est un tournant encourageant. La reconnaissance du fait que le libre-échange a atteint ses limites à plusieurs égards peut aboutir à un changement de mentalité positif en matière de politique commerciale... Le libre-échange est mort, vive le libre-échange !



**Bulletin économique
de la Chambre de Commerce**

Résumé exécutif

La présente analyse visant à démystifier le libre-échange comporte quatre parties:

S'OUVRIR, C'EST GRANDIR

Le libre-échange est-il une réalité ou un vœu pieux? Présentant l'évolution des mesures protectionnistes depuis la crise financière de 2008 et les différents types d'obstacles au commerce, la première partie vise à introduire le concept et la situation actuelle du libre-échange international. Quels sont les motifs derrière la mise en place de barrières restrictives au commerce?

D'aucuns prétendent que le libre-échange est la clé qui ouvre la porte de la croissance économique. Avant de vérifier l'équation «ouverture = croissance», il y a toutefois lieu de se poser la question de savoir ce qu'on entend par «ouverture commerciale»; comment est-elle mesurée et quels facteurs peuvent influencer l'ouverture d'un pays aux échanges internationaux? Sont exposés, par la suite, les principaux constats qui ont été faits dans l'analyse de la relation entre l'ouverture commerciale et les gains de croissance économique, allant de la doctrine mercantiliste à la perception positive des grands économistes classiques Adam Smith et David Ricardo. Si les grandes lignes des avantages absolus et comparatifs qu'ils ont identifiés restent globalement d'application, les spécificités économiques qui prédominaient aux 17^e et 18^e siècles ne sont plus les mêmes de nos jours.

Aujourd'hui, le lien entre l'ouverture au commerce extérieur et la croissance économique semble ambivalent. Tandis que l'expérience montre que le protectionnisme donne lieu à des effets socio-économiques défavorables, il demeure difficile d'isoler l'impact positif du libre-échange des autres facteurs qui favorisent la croissance économique. Une autre question qui s'impose: qui gagne plus et qui gagne moins? S'il suffit de remplir certaines conditions de base pour pouvoir tirer des avantages du libre-échange, les effets distributifs dépendent de l'ambition de chaque pays à implémenter des réformes de soutien. Plutôt que de considérer le libre-échange comme une panacée permettant d'alimenter la croissance quelles que soient les conditions économiques qui prévalent sur les marchés, il devrait être

incorporé dans une stratégie globale. En combinaison avec une série d'autres éléments, l'approfondissement du libre-échange constitue sans doute un levier puissant pour stimuler la croissance économique. L'interaction de ces composantes individuelles nous amène au dernier point de cette partie, à savoir les effets distributifs du libre-échange, ou le nœud des débats souvent polémiques sur le sujet, le libre-échange ne produisant jamais de gains à valeur égale, pour tous les pays, ni pour tous les ménages d'un pays.

LE LIBRE-ÉCHANGE DANS L'ADN DU LUXEMBOURG

Ouvert, dynamique et fiable, main-d'œuvre qualifiée et polyglotte, pays sûr, pouvoir d'achat élevé, stabilité politique et sociale, qualité de vie élevée, passerelle idéale vers le marché européen comptant plus de 500 millions de consommateurs... Si les principaux facteurs d'attractivité du Luxembourg sont bien connus, la question est de savoir si le Grand-Duché aurait pu développer tous ces atouts s'il n'avait pas fait du libre-échange sa signature.

Les preuves de la conviction luxembourgeoise en faveur de l'intégration économique et politique européenne sont incontestables ; elles tissent comme un fil rouge à travers l'histoire du Grand-Duché. Parmi les aspects abordés figurent les motifs de l'ouverture luxembourgeoise (quel rôle peut être attribué à la petite dimension du pays?), les différentes formes que l'ouverture commerciale prend au Luxembourg ainsi que les conditions établies pour promouvoir davantage le commerce international. En comparaison internationale, le Luxembourg n'a pas à rougir de ses performances : dans les grands classements de compétitivité, il se trouve très souvent parmi les meilleurs élèves en matière de libre-échange.

MARCHÉ UNIQUE EUROPÉEN : AUBAINE POUR LES PME LUXEMBOURGEISES ?

La création du marché unique marque sans doute l'étape la plus importante de la construction européenne pour les entreprises. L'abolition des barrières géographiques, juridiques, techniques et bureaucratiques leur a offert des perspectives d'affaires inédites. Or, à y regarder de plus près, il s'avère que le potentiel du marché unique reste encore largement sous-exploité, les consommateurs et entreprises européens restant privés de bénéfices plus amples et d'une croissance plus vigoureuse. Par où commencer ? La présente analyse se limite à cinq

aspects qui revêtent une importance particulière pour les entreprises luxembourgeoises : les services, le principe de la reconnaissance mutuelle, le blocage géographique, les marchés publics et la mobilité des travailleurs.

QUO VADIS, LIBRE-ÉCHANGE ? TENDANCES, ENJEUX ET PERSPECTIVES

Une tendance qui se manifeste depuis plusieurs années est l'abandon du système de commerce multilatéral en faveur d'accords régionaux et bilatéraux. Dès lors se pose la question suivante : le multilatéralisme est-il devenu une espèce en voie d'extinction ? Cette question peut toutefois également être soulevée dans le contexte des accords de libre-échange bilatéraux, qui suscitent de plus en plus de résistance de la part de la société civile européenne. Quels sont les motifs derrière l'opposition récente au libre-échange et comment l'Union européenne pourrait-elle convaincre les esprits échauffés des bienfaits du libre-échange ? Sera par ailleurs abordée la question de la mixité des accords de libre-échange pour expliquer le blocage « wallon » du CETA. Le dernier sujet d'actualité qui se joint à ces « hot topics », et qui mérite d'être analysé de plus près, est la politique commerciale chinoise dans le contexte de sa réclamation de l'octroi du statut d'économie de marché.

L'analyse de ces quatre parties en général et de la quatrième partie, en particulier, permet de poser les bonnes questions et de proposer dix pistes pour maximiser les gains du libre-échange de l'Union européenne et du Luxembourg. Les 10 mots-clés qui devraient stimuler l'imagination sans toutefois dévoiler tous les détails : gouvernance, inclusion, level playing field, pilotage, sensibilisation, aide à l'exportation, outsourcing, géographie, industrie et Europe.

**“S’ouvrir, c’est grandir”
passé à la loupe**



I. “S’ouvrir, c’est grandir” passé à la loupe











Libre-échange : un vœu pieux ?

La caractéristique fondamentale du libre-échange est la libre circulation d’un pays à l’autre - c’est-à-dire sans intervention de l’État - assurée par le biais de la réduction ou la suppression des mesures qui sont susceptibles de constituer des barrières à l’échange.

Contrairement aux attentes, la réaction protectionniste à l’aune de la crise financière, qui elle avait été déclenchée en novembre 2008, n’a pas pris une ampleur analogue à celle de la Grande Dépression dans les années ’30. Si les raisons sous-jacentes ne peuvent pas être déterminées avec certitude, il est néanmoins très probable que le développement des règles commerciales, une meilleure coordination des politiques macroéconomiques ou encore l’interdépendance accrue du commerce mondial par l’internationalisation des chaînes de valeur ces dernières décennies ont contribué à la prévention d’une nouvelle vague de protectionnisme incontrôlable.

Au vu de la sévérité de la crise des années ’30, une réponse modérée d’après-crise 2008-2009 n’est toutefois pas synonyme d’une réponse favorable, le nombre de mesures restrictives ayant chaque année dépassé celui des mesures de libéralisation commerciale. Ainsi, le nombre de nouvelles mesures restrictives est passé de 53 en 2008 à 346 en 2009, pour retomber à 306 et remonter à 344 en 2011¹. Selon un rapport de l’Organisation mondiale du commerce (OMC) datant de juillet 2016, les membres de l’OMC auraient, jusqu’à présent, supprimé seulement 25% des mesures restrictives sur le commerce qu’ils avaient imposées sur la période allant de l’éclatement de la crise jusque mi-mai 2016². En 2015, 81% des restrictions commerciales étaient imputables aux 10 économies les plus restrictives en matière d’échanges commerciaux, chacune d’entre elles étant un membre du G20³.

Les 10 nations les plus protectionnistes en 2015⁴

Rang	Nation	Nombre de mesures imposées en 2015
1	 États-Unis	90
2	 Russie	86
3	 Inde	67
4	 Brésil	42
5	 Indonésie	42
6	 Argentine	36
7	 Japon	36
8	 Royaume-Uni	36
9	 Italie	34
10	 Canada	27

Source : Evenett, Simon J. and J. Fritz (2016).

¹ OMC (2012) : Rapport sur le commerce mondial - Commerce et politiques publiques : gros plan sur les mesures non tarifaires au XXI^e siècle.

² OMC (2016) : Rapport du Directeur général à l’OEPD sur les faits nouveaux relatifs au commerce (Mi-octobre 2015 à mi-mai 2016).

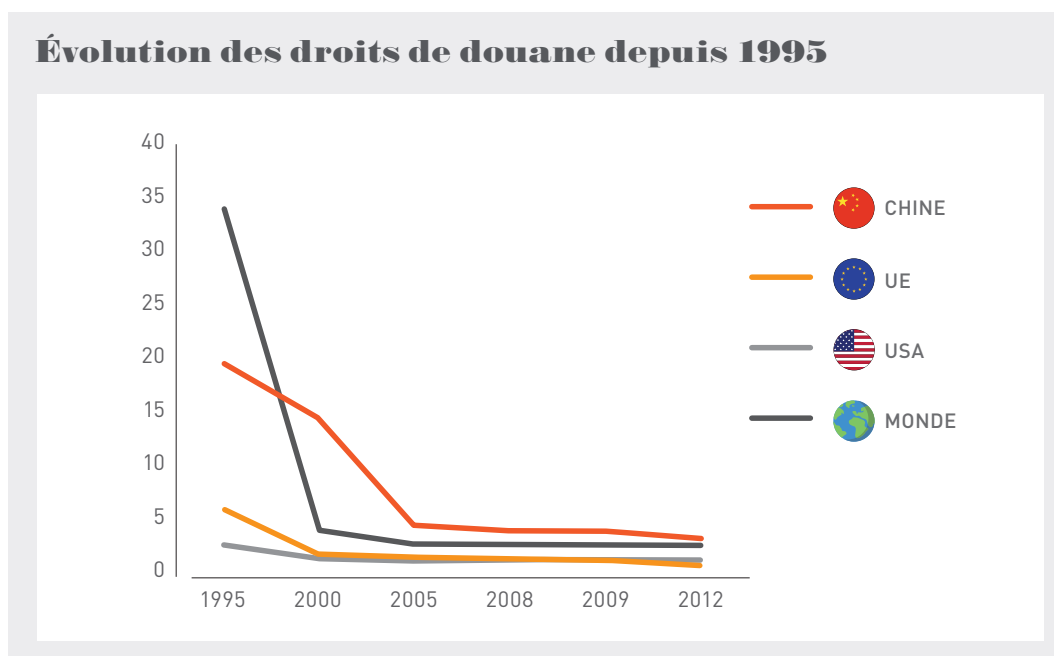
³ Evenett, Simon J. and J. Fritz (2016) : Global Trade Plateaus - The 19th Global Trade Alert Report. Global Trade Alert, CEPR Press.

⁴ Le nombre de mesures imposées est obtenu à partir des annonces gouvernementales publiées en ligne.

Notamment érigées afin de protéger les entreprises contre la concurrence étrangère, ou les consommateurs contre des produits qui pourraient représenter un risque de santé ou de sécurité, les entraves à l'échange recouvrent deux dimensions : les obstacles tarifaires « à la frontière » et les obstacles non-tarifaires « derrière la frontière ».

Sont considérés comme obstacles tarifaires (OT) les droits de douane et toute autre taxe prélevée par un pays sur les marchandises en provenance de l'étranger. L'application de droits de douane présente deux inconvénients majeurs : la dissuasion d'importations protège les entreprises nationales moins compétitives et entraîne des prix élevés pour les consommateurs. Un regard sur le passé indique cependant que les obstacles tarifaires ont été supprimés au fur et à mesure au niveau mondial, à l'exception de l'agriculture où les droits de douane restent élevés (de 20 % en moyenne)⁵ et des produits manufacturés (de 10 % en moyenne)⁶. L'abaissement des droits de douane dans tous les autres domaines est le résultat des nombreux cycles de négociations multilatérales et plus particulièrement de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (« GATT », General Agreement on Tariffs and Trade) qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1948 et qui a été le premier outil multilatéral régissant le commerce international, jusque la création de l'OMC en 1995. S'élevant encore à 33,9 % en 1995, les droits de douane au niveau mondial sont passés à 2,8 % en 2012. En comparaison internationale, l'Union européenne a été encore plus ambitieuse que les États-Unis, par exemple : si les États-Unis sont largement ouverts aux importations avec un tarif douanier moyen de 1,54 %, celui de l'Union ne s'élève qu'à 1,02 %.

Par conséquent, les droits de douane ne constituent désormais que rarement un obstacle à l'accès au marché. De nos jours, les principales barrières au libre-échange sont de nature non-tarifaire. Un obstacle non-tarifaire (ONT) est une mesure qui est mise en place par un pays ou une union de pays, le plus souvent dans l'objectif de protéger son marché de la concurrence extérieure. On distingue entre les ONT quantitatifs, qualitatifs et administratifs.



Source : Banque mondiale.

⁵ Les droits de douane appliqués aux produits agricoles sont souvent plus élevés en raison notamment de leur conjugaison fréquente à l'imposition de contingents. Ainsi, un pays peut par exemple appliquer un tarif douanier de l'ordre de 20 % sur une quantité déterminée de produits, mais de 100 % sur chaque bien supplémentaire.

⁶ UNCTAD (2015) : Key Statistics and Trends in Trade Policy 201. United Nations publication. http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditctab2015d2_en.pdf.

Quantitatifs

- Des prohibitions absolues d'importations ou des interdictions imposées pour des raisons économiques, en recul dans les pays en développement (tandis que celles des pays avancés, visant à protéger l'environnement, la sécurité et la santé humaine affichent une tendance à la hausse⁷);
- des contingents tarifaires qui autorisent une réduction partielle ou une abolition des droits de douane sur une quantité préfixée de biens à l'importation, toute importation de ces biens étant soumise au taux de droit régulier, et les contingents tarifaires qui prévoient une prohibition à l'importation une fois que le volume fixé a été atteint.

Qualitatifs

- Des obstacles techniques au commerce comme l'imposition de procédures d'évaluation de la conformité des biens importés (les caractéristiques de ces biens sont-elles conformes aux règlements techniques nationaux?), souvent par manque de confiance dans les certificats de conformité étrangers, les caractéristiques à examiner étant souvent liées à la terminologie, l'emballage, l'étiquetage, ou encore le procédé de fabrication;
- des mesures sanitaires et phytosanitaires qui consistent à examiner la qualité, l'hygiène, le processus de production ou les procédures d'évaluation de la conformité d'un bien à des fins de sécurité sanitaire des produits alimentaires, de santé des animaux, de préservation des végétaux.

Administratifs

- Des formalités administratives complexes et coûteuses qui ont pour effet de décourager les importations;
- certaines règles d'origine ou critères permettant de déterminer le pays d'origine d'un produit, qui peuvent être complexes et discriminatoires;
- des licences d'importations non-automatiques, qui consistent à exiger comme condition préalable à l'importation une licence, qui n'est pas délivrée automatiquement et qui servent à mettre en œuvre des mesures techniques ou sanitaires et phytosanitaires;
- des textes législatifs favorisant les entreprises nationales.

Si le niveau des droits de douane est exprimé en pourcentage du prix du produit importé et affiché sur les listes tarifaires de l'OMC et de la Banque mondiale, les ONT sont beaucoup moins transparents de par leur complexité et la difficulté de les quantifier. La nature des ONT implique le risque que ces mesures soient délibérément utilisées à des fins protectionnistes sous le prétexte, par exemple, de la protection de la santé, de la sécurité et du bien-être des consommateurs. Le défi consiste donc à distinguer entre les mesures protectionnistes et les mesures légitimes, pour être capable d'interdire celles qui portent injustement préjudice aux partenaires commerciaux.

Bien qu'elle soit incomplète, la base de données «TRAINS»⁸ de la CNUCED⁹ permet d'identifier les types d'ONT qui s'appliquent aux différentes catégories de biens. Il s'avère que les obstacles techniques représentent les mesures qui sont le plus fréquemment utilisées à travers les différentes catégories de biens échangés, surtout pour les produits chimiques, les machines et appareils électroniques, les boissons et le tabac. En 2015, l'OMC a enregistré 1.438 notifications d'obstacles techniques au commerce contre 364 en 1995¹⁰. Le deuxième type d'ONT qui est de plus en plus souvent utilisé est celui des mesures sanitaires et phyto-sanitaires, surtout pour les légumes, les animaux, les boissons et le tabac.

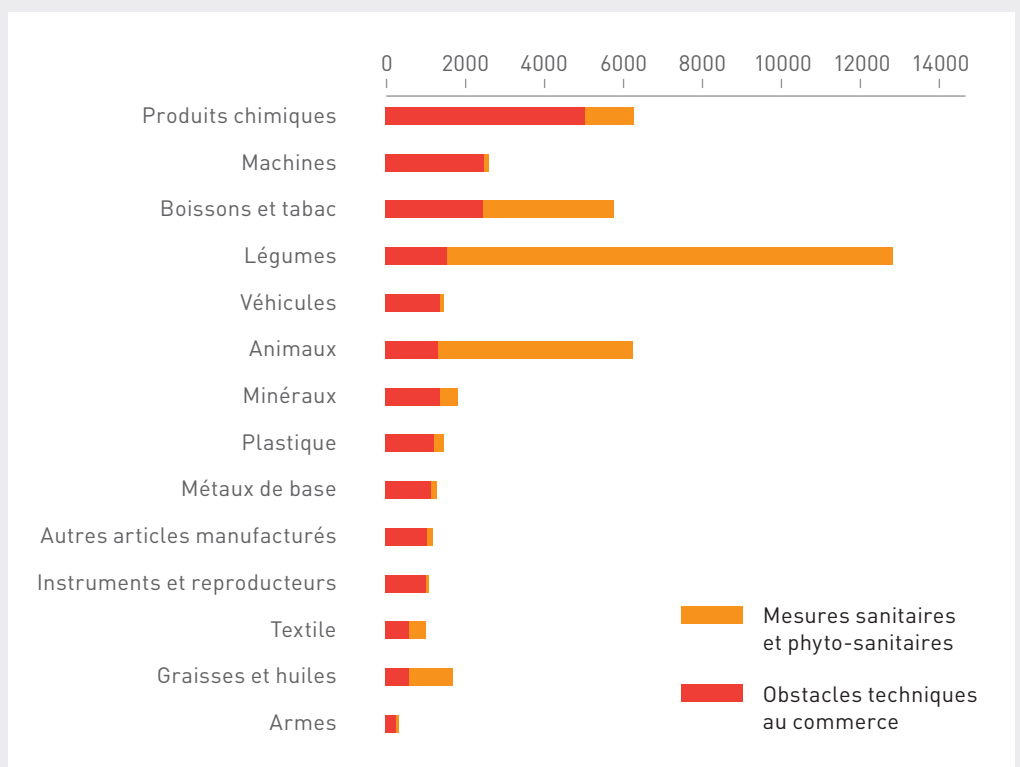
⁷ Love, P. et R. Lattimore (2009) : *Le commerce international – Libre équitable et ouvert ? Les essentiels de l'OCDE*.

⁸ Trade Analysis Information System.

⁹ Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement.

¹⁰ OMC (2016) : 21^e Examen annuel de la mise en œuvre et du fonctionnement de l'accord OTC. Note du secrétariat.

Les deux principaux ONT en valeur absolue



Source : CNUCED base de données TRAINS.

Au vu de la prévalence croissante d'ONT, qui demeure largement sous-estimée, il y aurait lieu de se doter de nouveaux instruments qui permettent de détecter les ONT protectionnistes et d'établir des statistiques qui reflètent l'évolution réelle des barrières au commerce dans l'objectif d'identifier les motifs qui poussent certains pays à décourager les importations.

Ouvert au commerce, ouvert au monde?

Dans le contexte de l'intensification des échanges internationaux de toute nature et plus concrètement sur toile de fond des discussions animées sur la raison d'être même, et sur les bienfaits ou menaces du libre-échange, il est tout à fait légitime de s'interroger sur le lien entre l'ouverture au commerce extérieur et la croissance économique. Avant de s'atteler à une analyse approfondie, il convient de définir le concept de marché « ouvert ». Si l'ouverture d'une économie n'est pas clairement définie dans la littérature, le coefficient d'ouverture, qui est calculé sur base de la somme des exportations et des importations, rapportée au PIB, est un critère de référence couramment utilisé pour exprimer l'intensité du commerce extérieur d'un pays.

$$OUVi = \frac{(Xi+Mi)/2}{PIBi}$$

Or, si cet indicateur permet de mesurer l'ouverture commerciale en termes d'échanges extérieurs d'un pays en pourcentage du volume d'exportations et d'importations de biens et de services, il est beaucoup moins utile pour une évaluation qualitative de l'ouverture commerciale globale d'une économie. Ainsi, un pays plutôt restrictif ou protectionniste au niveau des importations mais très enclin à l'exportation peut être considéré comme étant aussi ouvert, voire plus ouvert, qu'un pays pratiquant une politique commerciale plus neutre, sur base de l'indicateur en question.

De l'importance des importations...

Tandis que les débats sur l'échange commercial international sont le plus souvent axés sur les exportations, la contribution des importations au développement d'une économie est (trop) souvent négligée. Parfois présentées comme un frein pour la croissance économique. En réalité, elles procurent toutefois de nombreux avantages aussi bien pour les entreprises que pour les consommateurs et les travailleurs.

Les importations bénéficient aux **entreprises** dans la mesure où elles constituent un véritable tremplin pour les exportations. Il est important de relever que l'importation est souvent le précurseur de l'exportation, un principe qui s'applique particulièrement aux PME exportatrices : selon une enquête de la Commission européenne sur l'internationalisation des PME européennes, 39 % des PME européennes commencent à internationaliser leurs activités en important des biens et des services d'un marché étranger alors qu'uniquement 18 % se lancent immédiatement dans l'exportation¹¹.



Cette tendance suggère d'une part que les PME européennes semblent préférer « tâter » le terrain international pour se familiariser avec l'environnement nouveau avant de s'engager dans l'exportation. D'autre part, elle peut refléter leurs besoins de matières premières ou secondaires à des fins de consommation ou de transformation.

¹¹ European Commission (2009): Internationalisation of European SMEs.

Certaines importations permettent en outre aux entreprises d'accroître leur productivité. Ainsi, l'importation d'un bien d'équipement comme une machine dans l'industrie manufacturière a, *in fine*, un effet positif sur la productivité d'une entreprise à long terme et sur sa capacité à exporter. Aux États-Unis, qui affichent un déficit commercial depuis 1976 en raison de leur niveau élevé d'importations de pétrole et de biens de consommation, les importations de produits intermédiaires représentent 14 % de la croissance annuelle de la productivité du travail dans le secteur privé et même 23 % de la croissance annuelle moyenne de la productivité dans l'industrie manufacturière, entre 1997 et 2006¹².

Les États-Unis ne sont cependant pas la seule économie qui a goûté aux avantages des importations : deux tiers des importations de l'Union européenne sont des matières premières, des biens intermédiaires et des composants dont les entreprises ont besoin dans leur processus de production¹³. Sachant que très peu de produits fabriqués au sein d'un pays sont des biens purement nationaux, la réduction des barrières à l'importation s'avère tout aussi indispensable au bon fonctionnement du commerce que celles ayant trait aux exportations.

En ouvrant la porte aux produits étrangers, les **consommateurs** profitent en premier lieu d'un plus grand choix de produits et de services qu'en situation d'autarcie. L'importation permet donc d'offrir plus de diversité aux consommateurs, que ce soit au niveau de la culture que du produit ou du service en tant que tel. L'augmentation de la pression concurrentielle résultant de l'ouverture du marché national amène les producteurs de biens et de services à déployer des efforts en matière de qualité, ce qui peut avoir des conséquences favorables sur le niveau de vie des consommateurs. En troisième lieu, les importations permettent aux consommateurs de se procurer des biens et des services à un prix plus bas que sous un régime commercial protectionniste.



Un troisième avantage qui peut se dégager des importations est la **création d'emplois**. S'il est vrai qu'une augmentation des importations de certains produits et services peut induire une relocalisation de certaines personnes travaillant dans un secteur exposé aux importations vers un autre secteur d'activités, elles ne font pas que détruire des emplois. Elles créent également des opportunités d'emplois dans de nombreux domaines d'activités tels que la logistique, la maintenance et la réparation, le commerce de gros et de détail, la construction, les services financiers ou encore les assurances.

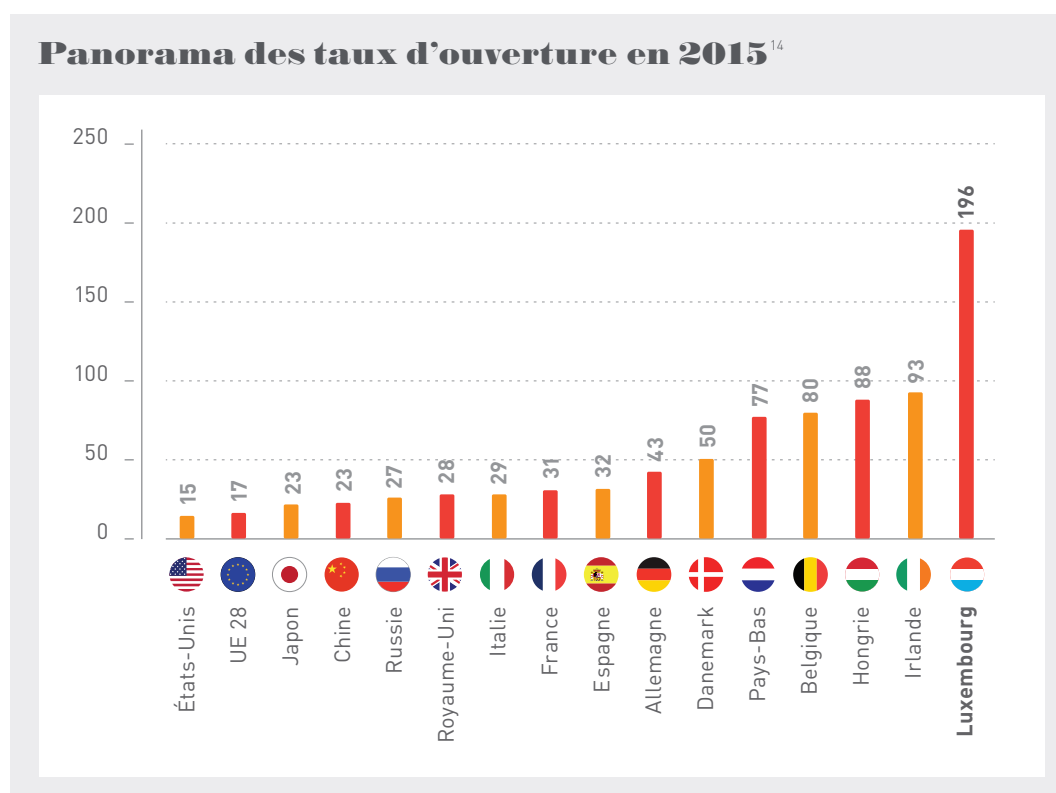


Si l'importance d'importer peut paraître moins évidente que celle d'exporter, il y a lieu de souligner qu'une importation est rarement une fin en soi et ne doit donc pas être considérée comme une simple sortie de ressources ou comme une perte sèche pour l'économie.

12 Lucy P. Eldridge and Michael J. Harper, "Effects of Imported Intermediate Inputs on Productivity", *Monthly Labor Review* (June 2010), <http://www.bls.gov/opub/mlr/2010/06/art1full.pdf>.

13 Commission européenne : <http://ec.europa.eu/trade/import-and-export-rules/import-into-eu/>.

Dans la même optique, ce calcul ne tient compte ni d'éventuelles subventions à l'exportation, qui soutiennent une croissance plus vigoureuse des exportations, ni de la taille ou de l'isolement géographique du pays, qui ont une incidence sur le coefficient d'ouverture. Malgré ces réserves apportées, le coefficient d'ouverture donne un premier aperçu utile du poids du commerce extérieur dans une économie, et donc sa propension à s'ouvrir aux flux de biens et de services mondiaux.



Sources : Eurostat ; Banque mondiale.

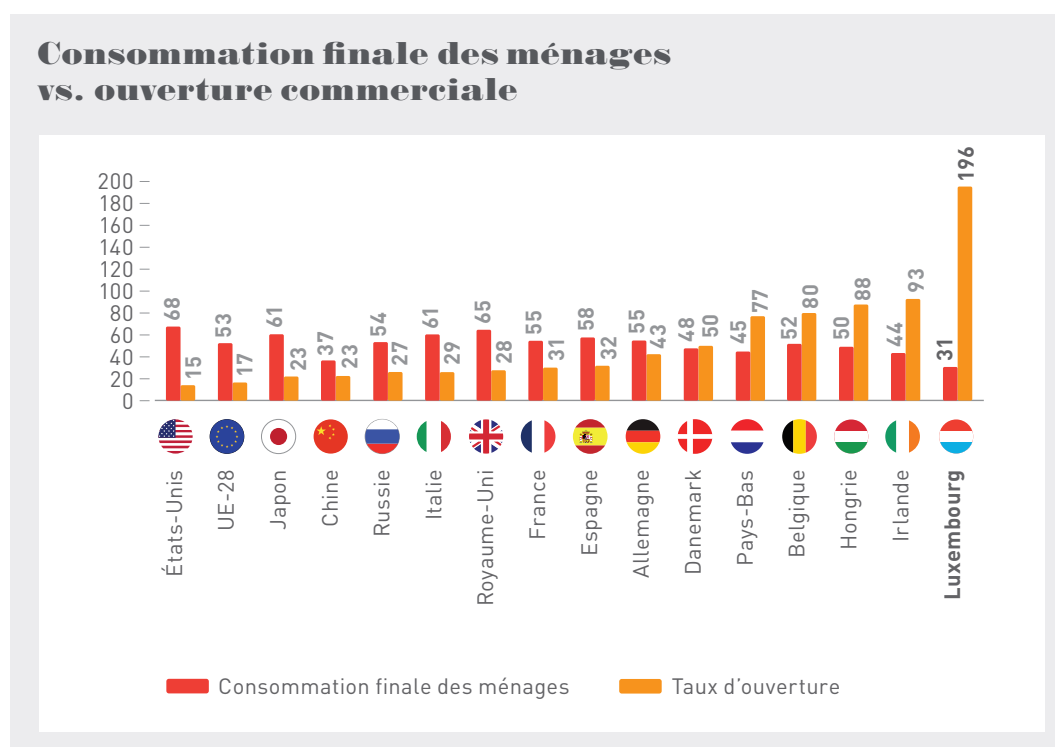
Il ressort du graphique précédent que le taux d'ouverture au commerce international varie fortement d'une économie à l'autre. L'on retrouve, parmi les économies les plus ouvertes, des pays de petite taille tels que la Belgique (80%), la Hongrie (88%), l'Irlande (93%) et à la tête du classement le Luxembourg avec un taux d'ouverture remarquable de 196%. À l'autre extrémité figurent les États-Unis avec un taux d'ouverture qui ne s'élève qu'à 15%, suivis par l'Union européenne (17%), le Japon (23%), la Chine (23%) et la Russie (27%). Ces résultats suggèrent que les pays de petite taille, qui dépendent de l'échange

international de biens et de services, sont souvent bien plus ouverts au commerce international que les économies d'envergure, qui en ont moins besoin ou qui sont moins convaincues de ses vertus.

Ouverture & consommation

14 Les taux pour la Belgique et pour la Suisse ont été calculés sur la base de statistiques de l'année 2014.

Le degré d'ouverture paraît ainsi avoir un lien avec le niveau de la consommation finale des ménages. Certaines économies moins ouvertes, comme les États-Unis (68%), le Royaume-Uni (65%), l'Italie (61%) et le Japon (61%) se caractérisent par un niveau de dépenses de consommation finale des ménages élevé et, par conséquent, une croissance plus autoentretenue, qui réduit leur dépendance de l'extérieur. Affichant une consommation finale des ménages inférieure à 50% du PIB, le Luxembourg, l'Irlande, les Pays-Bas et le Danemark sont plus dépendants du commerce extérieur, se rangeant ainsi parmi les pays les plus ouverts.



Sources : Eurostat ; Banque mondiale.

Talonnant le Luxembourg de près en matière de « faible » consommation intérieure, la Chine se distingue néanmoins dans la mesure où elle affiche également un taux d'ouverture réduit en comparaison avec les autres pays analysés. Il convient de préciser à cet égard que la part du commerce dans le PIB chinois a également progressé considérablement (de 19% dans les années '80, à 34% dans les années '90 et à 50% depuis 2000)¹⁵ et que la consommation chinoise a connu un bel essor (avec une croissance annuelle moyenne de 8% depuis le nouveau millénaire).

La consommation n'a, jusqu'à l'heure actuelle, toutefois pas réussi à dépasser la croissance fulgurante de l'économie chinoise (qui s'élevait des années '90 jusque 2010 à 10% en moyenne par an¹⁶). Avec la récession dans le secteur de la construction et l'adoption d'un nouveau modèle de croissance¹⁷ qui sera davantage axé sur la consommation intérieure et la tertiarisation plutôt que les exportations et l'industrie manufacturière, il reste à voir dans les années prochaines si la combinaison d'une augmentation des importations, d'un échange de services plus dynamique et d'un taux de croissance plus modéré feront de la Chine un pays plus ouvert selon la définition du coefficient d'ouverture.

¹⁵ Source : World Bank Development Indicators.

¹⁶ Source : World Bank Development Indicators.

¹⁷ Un changement de cap qui s'explique notamment par une prise de conscience des autorités chinoises des coûts de leur modèle traditionnel de croissance économique, surtout en termes d'énergie et de pollution, d'inégalités et de la forte hausse des salaires, entraînée par la compétitivité.

Exemple d'un indicateur d'ouverture alternatif

L'outil global qui permet de comparer le positionnement (dans le temps) des pays en matière d'ouverture commerciale et d'identifier d'éventuelles carences est le « *Open Markets Index* » de l'International Chamber of Commerce. Cet indicateur s'appuie sur quatre piliers :

- i. l'ouverture au commerce, qui s'obtient par le ratio du commerce total au PIB, le ratio des importations totales à la population et la croissance des importations de marchandises ;
- ii. la politique commerciale, qui est mesurée en termes de droits de douane, de complexité des tarifs douaniers et obstacles non-tarifaires ;
- iii. l'ouverture aux investissements directs étrangers ;
- iv. les infrastructures de commerce en matière de logistique et de communication.

Ouverture = croissance ? Une rétrospective de l'histoire de la politique commerciale

Un jeu à somme nulle selon les mercantilistes

Du XVI^e jusqu'à la fin du XVIII^e siècle, l'échange international était largement considéré comme un jeu à somme nulle, une conviction qui fut surtout propagée et alimentée par les mercantilistes européens. L'économie était considérée comme un outil permettant la réalisation des ambitions politiques d'un État fort interventionniste.

COLBERTISME

S'il n'est pas question de cesser toute activité commerciale avec l'étranger, il est crucial d'en tirer un maximum d'avantages, sachant que les gains tirés de l'échange commercial ne se réalisent forcément qu'au détriment de ceux de l'autre partie - une conviction notamment des mercantilistes français tels que Antoine de Montchrestien, Jean Bodin et Jean Baptiste Colbert. Selon la doctrine mercantiliste, il convient donc de protéger les richesses de la France, obtenues par l'exploitation agricole et l'industrie en exportant les produits dont elle dispose en excès et en restreignant les importations en érigeant des barrières douanières.

Montchrestien s'adresse en 1615 au roi et à la reine¹⁸ : « *Vostre gloire ne doit estre moindre d'y tenir un Empire que l'on peut avec raison appeler l'incomparable. Car la France seule peut se passer de tout ce qu'elle a de terres voisines, et toutes les terres voisines nullement d'elle* ». Ressemblant, de nos jours, à une scène de théâtre, l'orgueil national était omniprésent à cette époque et l'enrichissement du souverain par l'accumulation des stocks d'or et d'argent était bien au centre de toute activité économique. Selon lui, l'échange commercial international revient à « *couper les nerfs de vostre État et chercher à tenir par emprunt d'autrui les instruments de sa valeur* ».

Le commerce ne représentant pour Montchrestien que des désavantages, il préconise un modèle économique d'autosuffisance.

Un modèle axé sur l'autosuffisance



18 Antoine de Montchrestien (1889), *Traicté de l'économie politique : dédié en 1615 au Roy et à la Reyne mère du Roy*, Paris : E. Plon, Nourrit.

Bodin, convaincu qu'un pays doit limiter ses importations aux matières premières et que ce dernier est surtout tenu d'éviter une sortie des propres matières premières, nécessaires à l'industrie, se montre quelque peu sceptique quant à l'abondance des métaux, qui, selon lui, nourrit l'inflation¹⁹. Si Montchrestien et Bodin sont les géniteurs et théoriciens du mercantilisme, l'on doit surtout à Colbert, en sa qualité de Ministre des finances de Louis XIV durant 22 ans, d'avoir fait de la doctrine une pratique économique.

Comme Colbert le précise dans une lettre adressée au maire de Bayonne²⁰, le roi est pour lui le «protecteur du commerce en toutes occasions». C'est dans cet esprit que Colbert réduit les droits de douane au sein du pays, soutient la création d'entreprises par des subventions, crée des monopoles et des manufactures étatiques, et actionne tous les leviers afin d'éviter que la concurrence étrangère n'accède au marché français, à l'exception des matières premières qui peuvent être traitées en France et revendues en tant que produits à haute valeur ajoutée, à des prix supérieurs, sur les marchés étrangers.

Outre le mercantilisme français avec au cœur du mouvement le «colbertisme», on distingue deux autres régimes mercantilistes : le mercantilisme dit «bullioniste» et le mercantilisme «commercialiste».

BULLIONISME

Le bullionisme, pratiqué en Espagne, mais également au Portugal, vise essentiellement à détenir la plus grande réserve possible de métaux précieux - d'argent et surtout d'or, considérés comme la condition *sine qua non* à tout progrès. Une fois entrés dans le pays, il convient d'éviter que ces métaux précieux ne se déplacent de nouveau vers l'étranger. Opposés à l'importation de biens, qui, payés en or, entraîne une sortie de métaux, ainsi qu'à l'exportation d'or, les mercantilistes bullionistes soutenaient toute

mesure susceptible d'augmenter les stocks de métaux, comme la surévaluation des monnaies étrangères ou l'obligation pour les exportateurs espagnols de rapatrier leurs créances. Contrairement à l'essor économique connu en France, le mercantilisme pratiqué en Espagne n'eut comme résultat que l'asphyxie économique : l'abondance monétaire a gonflé l'inflation, comme l'avait prêché Bodin, et l'industrie n'a pas su remédier à l'évolution des prix car elle avait été largement négligée.

Éviter à tout prix la sortie des métaux

COMMERCIALISME

Finalement, le mercantilisme britannique dit «commercialiste» mise avant tout sur le commerce maritime. En tant qu'île, le Royaume-Uni visait la création d'un monopole dans le commerce maritime, non seulement pour mieux contrôler le commerce extérieur, mais également pour s'assurer un rôle d'intermédiaire dans le commerce de marchandises européen. Dans cette optique, il y a lieu de noter que les représentants du mercantilisme commercialiste, tels que Thomas Mun, William Petty et David Hume, prirent progressivement leurs distances par rapport au mercantilisme «traditionnel» des Français et des Espagnols. L'accroissement de leurs richesses en tant qu'économie de transit pour les marchandises en Europe était conditionnée au volume du commerce.

Mun²¹, par exemple, reconnaît que *«all nations (who have no Mines of their own) are enriched with Gold and Silver by one and the same means, which is already shewed to be the ballance of their foreign Trade»* et que le commerce extérieur aura des retombées positives sur l'économie d'un pays tant que les exportations dominent sur les importations. Or, en même temps, il prévoit une certaine limitation de l'intervention de l'État : *«Thus shall a mighty Prince be more powerful in preserving the wealth and love of his Subjects, than by treasuring up their riches with unnecessary taxes»*.



19 Jean Bodin (1578), *Les six Livres de la République*, Livre V, chapitre II, 3^e édition, Paris, Jacques du Puys.

20 Jean-Baptiste Colbert (1861-1873) *Lettres, instructions et mémoires, publiés d'après les ordres de l'empereur sur la proposition de son excellence M. Magne, ministre secrétaire d'État des Finances par Pierre Clément, membre de l'Institut. Paris, Imprimerie impériale, 10 vol. Tome 2, 2^{ème} partie : industrie, commerce.*

21 Thomas Mun (1895), *England's treasure by forraign trade*, New York, MacMillan.

Tout aussi convaincu par l'échange international et les avantages de la concurrence, que sont la baisse des prix à la consommation ainsi que l'amélioration de la qualité des produits, Petty est cependant, à l'instar de Bodin, moins sûr de l'influence de la monnaie sur la richesse d'un pays. L'économiste britannique met l'accent sur le travail qui est pour lui « *le père et le principe actif de la richesse, de même que la terre en est la mère* »²². La valeur d'une marchandise est par conséquent conditionnée par le travail requis pour la produire. Contrairement à ses contemporains français et espagnols, Petty s'oppose, comme Mun, à une réglementation excessive du commerce.

Pour Hume, le commerce extérieur constitue également un moyen d'« *augmenter la puissance de l'État, aussi bien que les richesses et le bonheur des sujets* »²³. Tandis que les importations permettent au pays de s'approvisionner des matières premières dont il a besoin, les exportations créent des emplois supplémentaires qui pourraient, en cas de besoin public, travailler au service de l'État.

Plutôt que d'attribuer l'enrichissement d'un pays à la quantité d'or et d'argent qu'il détient, les mercantilistes commercialistes placent le facteur « travail » au cœur du débat. Les importations de marchandises, entraînant une sortie de capital, ne font plus scandale. Préconisant des idées libérales, ces auteurs marquent la transition entre mercantilisme et libéralisme.

Un jeu à somme positive selon les grands classiques



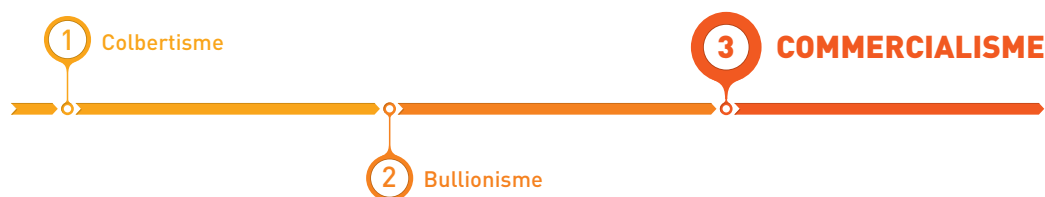
Si la doctrine mercantiliste était en vogue jusqu'à la fin du XVIII^e siècle, elle fut progressivement évincée, à partir de la moitié du XVIII^e siècle, par les idées favorisant l'interventionnisme étatique minimal et le libre-échange.

AVANTAGE ABSOLU

Adam Smith compte parmi les plus fervents critiques de l'orthodoxie mercantiliste. Dans son œuvre « *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations* », il dénonce les restrictions d'importation concernant les biens qui peuvent être produits par l'économie nationale et sur toute sorte de biens dont un échange pourrait entraîner une dégradation de la balance commerciale²⁴. Selon Smith, l'État devrait se désengager du système économique pour limiter son intervention à l'assurance d'un bon fonctionnement de la justice, à la protection des citoyens, à la défense du droit de propriété et à la construction des infrastructures.

Pour Smith, les pays qui érigent des barrières au commerce se privent des gains potentiels qu'ils pourraient réaliser de par leur avantage absolu : un pays aurait tout intérêt à acheter sur un marché étranger ce qui y est disponible à moindre coût et à vendre à l'étranger ce qui peut être produit localement de manière plus efficiente (meilleur rapport entre le temps de travail et la quantité de biens produite²⁵) et par conséquent à un prix meilleur marché. Il faut considérer deux pays produisant chacun deux biens. Chacun des pays dispose d'une productivité propre pour la production de chacun des biens.

Pour prendre l'exemple de la Chine et de l'Arabie saoudite : la Chine a un avantage absolu dans la production de riz, c'est-à-dire qu'elle sait produire une unité de riz sur une durée plus courte que l'Arabie saoudite. L'Arabie saoudite a un avantage absolu dans la production de pétrole. Tandis que la Chine peut produire une unité de riz en 7 heures, l'Arabie saoudite mettrait 13 heures. En revanche, l'Arabie saoudite arrive à produire une unité de pétrole en 60 heures alors que la Chine mettrait 120 heures pour produire une unité du même produit.



22 William Petty, *Traité des taxes et contributions*, 1662, dans *Les œuvres économiques de Sir William Petty*, trad. fr. 2 vol., Paris, V. Giard & E. Brière, 1905.

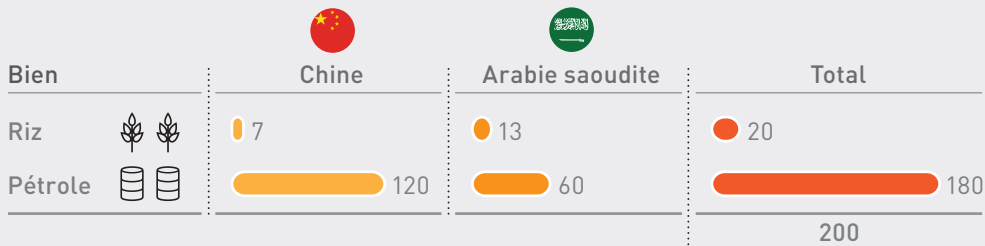
23 David Hume (1767), *Essais sur le commerce; le luxe; l'argent; l'intérêt de l'argent; les impôts; le crédit public, et la balance du commerce*; Saillant (Paris).

24 Adam Smith (1904), *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Edwin Cannan, ed., London: Methuen & Co., Ltd, 5th edition.

25 L'accent sur le facteur « travail » s'inscrivant dans la continuité du mercantilisme anglo-saxon.

Autarcie

Nombre d'heures nécessaires à la production d'une unité de riz et de pétrole par pays²⁶



En autarcie, le temps du travail pour produire une unité de riz et une unité de pétrole par pays s'élève à 200 heures. Or, selon Smith, chaque pays gagnerait à se spécialiser dans la production des biens pour lesquels il aurait un avantage absolu, c'est-à-dire à consacrer toutes ses ressources à la production de ces biens, et à faire venir de l'étranger les produits pour lesquels il ne possède pas d'avantage absolu. Selon la théorie de l'avantage absolu, la Chine délaierait donc la production de pétrole et l'Arabie saoudite celle du riz.

Ouverture commerciale et spécialisation

Nombre d'heures nécessaires à la production de deux unités de riz en Chine et de deux unités de pétrole en Arabie saoudite²⁷



La spécialisation accrue permet une organisation plus efficace du travail : grâce à la spécialisation internationale, le nombre de facteurs de production (les heures de travail) nécessaires à la production des deux biens a diminué de 33 % (de 200 à 134 heures). La baisse des coûts de production qui en résulte est susceptible de se répercuter sur les prix de vente des deux biens, ce qui stimule la consommation.

Le modèle de l'avantage absolu présente toutefois deux principales faiblesses : d'un côté, il se limite aux seuls coûts de production et de l'autre, il part de l'hypothèse que chaque pays dispose en effet d'un avantage absolu, ce qui n'est pas forcément le cas. Et si un pays était désavantagé dans toutes les activités... Quel serait l'intérêt pour un autre pays d'entrer dans une relation commerciale avec ce pays ? Ricardo fournit une réflexion qui vise à répondre à cette question : l'avantage comparatif, basé sur la spécialisation en fonction de la productivité relative du travail.

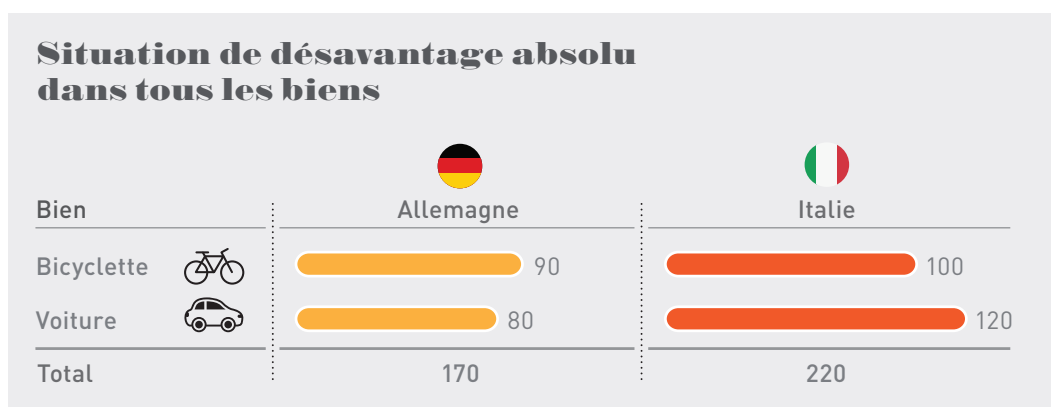
²⁶ Chaque pays produit une unité de chaque bien.

²⁷ Les pays se spécialisent et ne produisent qu'un des deux biens.

AVANTAGE COMPARATIF

À la différence du modèle smithien, celui de Ricardo (1772-1823) réserve des gains du commerce sans restrictions pour tous les pays, y compris ceux qui disposent d'un désavantage absolu dans toute sorte de production de biens²⁸.

Supposons que l'Allemagne mette 90 heures à produire une bicyclette et 80 heures pour une voiture. L'Italie met 100 heures pour produire une bicyclette et 120 heures pour une voiture. L'Allemagne a donc un avantage absolu dans la production de la bicyclette et de la voiture.



Or, même si elle peut produire elle-même plus efficacement les deux biens, l'Allemagne a néanmoins intérêt à se spécialiser et donc à allouer la ressource « travail » au secteur où elle est le plus compétitive et à utiliser les gains réalisés pour acheter d'autres biens des marchés étrangers.

En autarcie, l'Allemagne met 170 heures pour produire une bicyclette et une voiture et l'Italie en met 220. Au lieu de baser l'analyse sur la durée de travail en termes absolus, Ricardo prend donc en compte les coûts d'opportunité, c'est-à-dire la valeur de la meilleure option non-réalisée. Il s'agit, dans d'autres termes, du manque à gagner et non seulement de ce que rapporte une transaction économique.

- L'Italie, qui met 120 heures pour produire une voiture et 100 heures pour une bicyclette, doit renoncer à 1,2 bicyclette afin de produire une voiture supplémentaire. L'Allemagne, qui met 90 heures pour produire une bicyclette et 80 heures pour une voiture, ne devrait renoncer qu'à 0,88 bicyclette.
- Si l'Allemagne décidait de produire une unité de bicyclette de plus, elle devrait renoncer à 1,125 unité de voiture. L'Italie, par contre, ne devrait renoncer qu'à 0,88 unité de voiture.

Si les deux pays se spécialisent dans la production du bien dans lequel ils ont un avantage comparatif, la production totale affiche un résultat nettement plus positif que s'ils produisaient chacun de leur côté :

- Si l'Italie se concentrait sur la production de bicyclettes, elle produirait 2 bicyclettes en 200h. Elle gagnerait 20 heures; si elle avait dû produire les deux biens, elle aurait mis 220 heures. Les 20 heures gagnées en renonçant à la production de la voiture peuvent être utilisées dans la production de bicyclettes. En 20 heures, l'Italie peut produire 0,2 bicyclette (car 100 heures/bicyclette supplémentaire). Ainsi, l'Italie produit au total 2,2 unités en 220 heures au lieu de seulement 2 unités.
- Dans la même logique, l'Allemagne laisserait tomber la production de bicyclettes pour ne plus produire que des voitures. Pour produire deux voitures, elle mettrait 160 heures au lieu de 170 heures pour deux biens différents. Elle gagnerait 10 heures pendant lesquelles elle pourrait produire 0,125 voiture (car 80 heures/voiture). La spécialisation permet à l'Allemagne de produire 2,125 unités sur 170 heures au lieu de 2.

Les pays doivent donc employer les facteurs de production dans les secteurs où ils sont le plus productifs.

²⁸ Le modèle ricardien repose sur plusieurs hypothèses :

- L'économie est composée de deux pays qui produisent deux sortes de biens qui sont tous consommés, que ce soit en autarcie ou en situation d'échange;
- les marchés permettent une mobilité parfaite des produits;
- le seul facteur de production est le travail;
- la main-d'œuvre est mobile au sein d'un pays mais immobile entre deux pays;
- l'économie est en situation de plein emploi;
- les rendements d'échelle ne fluctuent pas et;
- il n'existe pas de coûts de transfert.

Ouverture = croissance? Remise en question

Qu'en est-il de nos jours? L'ouverture peut-elle donc par définition être considérée comme un déterminant de la croissance? Ou est-ce plutôt l'inverse?

Pour l'OCDE, « la libéralisation des échanges va incontestablement de pair avec une accélération de la croissance économique » même si « l'on ne sait toujours pas très bien s'il faut incriminer les échanges ou un autre moteur de la croissance lorsque les résultats obtenus sur le front de la réduction de la pauvreté ou des inégalités restent décevants »²⁹.

S'il est difficile d'établir avec certitude une causalité et que les avis dans la littérature sont mitigés, les auteurs qui proposent des analyses de l'impact de l'ouverture sur la croissance et qui y trouvent une corrélation positive sont nombreux.

POUR NE LISTER QUE QUELQUES ILLUSTRATIONS « OUVERTURE = CROISSANCE ÉCONOMIQUE » :

Quatre tentatives d'estimation de l'impact de l'ouverture sur la croissance	
« Ouverture + 1 % = entre +0,9 et +3 % »	« Ouverture = + 1,5 % »
L'OCDE (2009) ³⁰ part de l'hypothèse qu'une progression du PIB à hauteur d'1% résulte en une augmentation du revenu d'entre 0,9% et 3%.	Wacziarg et Welch (2008) ³¹ trouvent que les taux de croissance annuels sur la période 1950-1998 étaient en moyenne 1,5% plus élevés dans des pays qui avaient déjà procédé à la libéralisation de leurs régimes commerciaux. La part du commerce dans le PIB de ces pays a par ailleurs été augmentée de 5% en moyenne.
« Ouverture = entre +2 et +3 % »	« Ouverture = entre +1 et +4 % »
Segerstrom (2011) ³² montre que la politique de libre-échange des tigres de l'Asie de l'est (Hong Kong, Singapour, Taiwan) leur a assuré des taux de croissance économique spectaculaires compris entre 8% et 9% depuis le milieu des années '60 jusque la crise financière asiatique en 1997 tandis que ceux des États-Unis et l'Europe occidentale n'ont pas franchi la barre des 2-3% au cours de la même période.	Pour Salinas et Aksoy (2006) ³³ , la libéralisation du commerce rapporte une croissance supplémentaire d'entre 1 et 4 point(s) de pourcentage ainsi qu'une accélération de la croissance des investissements, des exportations de biens et de services, et des exportations manufacturières.

29 OCDE (2008) : Vaincre la pauvreté grâce au commerce - quel rôle pour l'aide pour le commerce ? Document d'information pour la session 1. Dialogue sur l'Aide pour le commerce, 3-4 novembre 2008.

30 Love, P. and R. Lattimore (2009), *Le commerce international : Libre, équitable et ouvert ?*, OECD Publishing, Paris. DOI : <http://dx.doi.org/10.1787/9789264060289-fr>.

31 Wacziarg, Romain et Karen Horn Welch, 2008, *Trade Liberalization and Growth: New Evidence*, dans *World Bank Econ Rev* (2008) 22 (2) : 187-231. doi: 10.1093/wber/lhn007.

32 Segerstrom, Paul. *Trade and Economic Growth*. 594-621. Dans *Palgrave Handbook of International Trade 2011*. Edited by Daniel Bernhofen, Rod Falvey, David Greenaway and Udo Kreickmeier. Palgrave Macmillan : Basingstoke, Hampshire.

33 Salinas, G. and Aksoy, A. 2006. "Growth Before and After Trade Liberalisation". Washington, DC World bank policy research working paper no. 4062.

Si ces résultats fondés sur des modèles économétriques apparaissent séduisants à première vue, il serait faux d'attribuer les gains de croissance économique systématiquement à la libéralisation des échanges, les effets directs de la libéralisation du commerce étant difficiles à isoler d'autres influences qui jouent sur la croissance. Pour certains, comme Rodrik (1999 ; p.141)³⁴, « *(t)here is no magic formula for surmounting the challenges of economic growth. If there is, openness is not it* ».

Or, comme le soutiennent Winters, McCulloch et McKay (2004)³⁵, il n'existe pas une étude économétrique qui prouve le contraire, c'est-à-dire aucune preuve que la libéralisation des échanges commerciaux serait préjudiciable à la croissance n'a pu être établie. C'est bien le contraire : sur 58 pays en développement sur la période 1970-2005, Falvey, Foster-McGregor et Khalid (2013)³⁶ ne trouvent, par exemple, aucune preuve d'un effet négatif. Si la libéralisation du commerce n'a jusqu'à aujourd'hui pas produit de désavantages concrets et démontrables, les effets néfastes du protectionnisme se sont confirmés, aujourd'hui comme hier...

Cry for me, Argentina!

La politique commerciale argentine récente a été vivement critiquée pour son caractère protectionniste qui s'est accentué au cours de la dernière décennie. Depuis 2005, l'Argentine a systématiquement imposé des mesures restrictives à l'importation dans le cadre de sa politique de substitution des importations et de suppression du déficit de la balance commerciale. Ces mesures ont été imposées sous forme de licences d'importation non automatiques. Ces licences sont autorisées par l'OMC à condition qu'elles « *ne doivent pas exercer, sur le commerce d'importation, des effets de restriction ou de distorsion s'ajoutant à ceux que causera l'introduction de la restriction* »³⁷ et que la période de procédure ne dépasse les 60 jours.

Un regard porté sur l'ampleur de l'utilisation de cet instrument révèle toutefois que l'Argentine en a fait son credo : depuis mars 2011, ces restrictions couvrent 600 catégories de biens dont, par exemple, l'équipement électrique, les textiles, les métaux, les voitures haut de gamme, les produits alimentaires ou encore les téléphones portables. Plusieurs membres de l'OMC se sont plaints, dans une déclaration conjointe, que leurs entreprises ont dû attendre près de six mois et que certaines demandes ont été refusées sans aucune justification de la part des autorités argentines³⁸.

Parmi les mesures les moins conventionnelles figure la restriction de l'importation de livres que le gouvernement argentin a introduite le 15 septembre 2011. Deux semaines plus tard, 1,6 million d'œuvres littéraires se voyaient bloqués à la frontière³⁹. Les réactions n'ont pas tardé. Dans une lettre ouverte adressée à l'ancienne Présidente Cristina Kirchner, l'« International Publishers Association » a exprimé ses inquiétudes par rapport aux effets néfastes des restrictions sur les importations de livres. Pour l'association, « *(t)he restriction of imports of books and publishing materials does not strengthen the Argentinean economy; it weakens society as a whole* »⁴⁰.

34 Rodrik, Dani, *The New Global Economy and the Developing Countries: Making Openness Work*, Washington, D.C., Overseas Development Council, 1999.

35 Winters, L., McCulloch, N., & McKay, A. (2004). *Trade Liberalization and Poverty: The Evidence so Far*. *Journal of Economic Literature*, 42(1), 72-115. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/3217037>.

36 Rod Falvey, Neil Foster-McGregor et Ahmed Khalid. 2013. 230-252 *Trade liberalisation and growth: a threshold exploration*. Dans *Journal of the Asia Pacific Economy*, Volume 18, Issue 2. DOI: 10.1080/13547860.2013.778157.

37 OMC: Renseignements techniques sur les licences d'importation.

38 OMC(2012): http://eeas.europa.eu/archives/delegations/wto/documents/press_corner/2012_03_30_joint_statement_argentina.pdf.

39 Actualité (2011): *L'Argentine refoule 1,6 millions de livres à la frontière*.

<https://www.actualite.com/article/monde-edition/l-argentine-refoule-1-6-millions-de-livres-a-la-frontiere/28085.a>.

40 Source: http://federacioneditores.org/img/documentos/ARGENTINA_FINAL.pdf.

Outre l'impact négatif sur la diversité culturelle, l'éducation et la violation des droits humains, les restrictions ont également stimulé le commerce sur le marché noir. La prohibition de l'importation de dispositifs électroniques transforme les produits «Apple» en objets rares. Selon un rapport sur le marché électronique argentin de 2015⁴¹, le prix du modèle basique du MacBook Air s'élève à 2.831 dollars en Argentine tandis qu'il est de 999 dollars au Chili, au Mexique et aux États-Unis. Un iPad coûte 1.465 dollars contre 499 dollars à New York ou à Miami. Cet écart de prix substantiel a provoqué l'accroissement de la contrebande en Argentine : en 2015, 500 produits «Apple» ont été confisqués par les autorités argentines. La valeur totale de ces marchandises de contrebande s'est élevée à près de 800.000 dollars.

Depuis février 2012, tous les biens d'importation, toutes catégories de produits confondus, font l'objet d'un système d'enregistrement et d'approbation préalable, appelé «*déclaration d'importation préalable sous serment*». Bien que cette pratique ne soit pas prévue par la loi, elle s'applique systématiquement à toute importation.

Une entreprise argentine ne peut importer des biens qu'à condition :

- d'équilibrer la valeur des importations par une valeur d'exportations au moins équivalente ;
- d'accroître jusqu'à un certain niveau la teneur de la production nationale en éléments locaux ;
- d'investir en Argentine⁴².

La liste n'est toutefois pas exhaustive. En 2014, le gouvernement a durci les restrictions en matière de commerce en ligne. Les achats en ligne des Argentins sont limités à une valeur de 25 dollars par an. Lorsque cette valeur maximale est atteinte, les acheteurs en ligne doivent s'acquitter d'une taxe de 50% sur les produits achetés à l'étranger, sachant que les transactions internationales sur les cartes de crédit sont déjà taxées à 35%.

L'impact de cette politique très restrictive sur l'économie argentine est significatif : l'inflation, qui a oscillé entre 10% et 30% sur les 10 dernières années et qui a atteint 40% en 2016⁴³, pèse lourdement sur le pouvoir d'achat des Argentins. Axée sur l'autosuffisance, la stratégie argentine a affecté les exportations européennes à hauteur de 500 millions d'euros en 2011⁴⁴. Non seulement, cette politique de substitution aux importations constitue un frein à la productivité parce que les entreprises se voient obligées de produire elles-mêmes tout ce dont elles ont besoin dans leur processus de production, cette politique court-termiste réduit également le choix pour les consommateurs, qui cherchent à obtenir les produits non disponibles par des voies alternatives illégales. La croissance économique en ces temps de renfermement commercial est parlante : elle est tombée de 8,4% en 2011, à 0,8% en 2012 et elle ne s'élevait plus qu'à 0,4% en 2014⁴⁵.

L'arrivée au pouvoir de Mauricio Macri le 10 décembre 2015 est néanmoins porteuse d'espoir : après avoir libéré son pays de l'isolation des marchés de capitaux internationaux par le paiement de la dette publique qui est due depuis 2001, il a levé les contrôles de capitaux, notamment les restrictions quant aux paiements dans le cadre d'importations et aux exportations agricoles et industrielles ou encore à l'achat de devises étrangères. Lors du sommet G-20, qui s'est tenu en Chine en septembre 2016, le président a par ailleurs réitéré sa volonté de mettre fin au régime commercial protectionniste et de renforcer le système commercial multilatéral⁴⁶.

41 *El Economista* (2015) : *Decomisan contrabando de productos Apple en Argentina*. <http://eleconomista.com.mx/tecnociencia/2015/05/12/decomisan-contrabando-productos-apple-argentina>.

42 OMC : https://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/cases_f/ds444_f.htm.

43 Reuters (2016) : <http://www.reuters.com/article/us-argentina-investment-idUSKCN0ZA2TY>.

44 European Commission (2012), <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=803>.

45 Source : Banque mondiale.

46 *El Cronista* (2016) : <http://www.cronista.com/economiapolitica/Macri-pidio-al-G-20-combatir-el-proteccionismo-y-eliminar-subsidios-a-exportaciones-agricolas-20160905-0056.html>.

Quid pro quo - les effets distributifs du libre-échange

La libéralisation des échanges ne peut pas produire des gains à valeur égale ni entre les pays, ni entre les ménages d'un même pays. Le fait de remplir certaines conditions de base peut néanmoins faciliter la participation au libre-échange ou placer un pays en bonne position pour tirer des gains du libre-échange. Les effets distributifs de la libéralisation du commerce varient cependant en fonction de plusieurs facteurs, dont les principaux sont abordés par la suite.

La stabilité politique, fiscale et monétaire

Pour Frankel et Romer (1999)⁴⁷, une politique commerciale ouverte, combinée à une politique de stabilité fiscale et monétaire, peut donner une bouffée d'air frais considérable à la croissance économique. En effet, les retombées positives de l'ouverture commerciale dépendent dans une certaine mesure de la stabilité politique, fiscal et monétaire. Un pays qui jouit d'un environnement politique, fiscal et monétaire stable, devrait pouvoir attirer plus aisément de nouveaux investissements et entreprises étrangères, plus aisément pouvoir attirer de nouveaux investissements et des entreprises étrangères, une fois que les barrières tarifaires et non-tarifaires sont réduites ou supprimées.

Incertitude politique et monétaire au Royaume-Uni

«I had been told that the characteristics of Britain were consistency, continuity and stability. No surprises»⁴⁸ - Koji Tsuruoka, ambassadeur du Japon au Royaume-Uni et négociateur japonais en chef de l'accord de partenariat transpacifique au sujet du Brexit.

L'incertitude sur l'essor du Royaume-Uni dans le cadre du Brexit, annoncé le 24 juin 2016, a eu un effet immédiat sur le système financier : par rapport au dollar, la livre sterling a connu sa chute la plus sévère depuis l'ère de post-Bretton Woods⁴⁹. L'effet a immédiatement été ressenti, notamment dans l'immobilier non-résidentiel : sur trois jours, sept groupes financiers, gérant des actifs immobiliers à une valeur de plus de 21 milliards d'euros d'actifs immobiliers, ont décidé de geler leurs fonds immobiliers face à l'afflux des demandes de retrait d'investisseurs effrayés par les conséquences potentielles du départ britannique de l'Union européenne⁵⁰. Si le Brexit a jusqu'à l'heure certes déclenché une onde de choc dans le monde des affaires, il n'a pas plongé l'économie britannique dans le marasme. Il ne produira son effet pleinement qu'à partir de la sortie définitive du Royaume-Uni de l'Union européenne, une fois l'accord bilatéral entre l'UE-27 sera ficelé, l'impact final du Brexit sur les économies concernées dépendant essentiellement de la capacité des négociateurs de trouver un bon compromis pour ce qui est par exemple des tarifs douaniers applicables post-Brexit et de la volonté de réduire à un minimum les divergences réglementaires.

47 Frankel, J., & Romer, D. [1999]. Does Trade Cause Growth? *The American Economic Review*, 89(3), 379-399. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/117025>.

48 *Financial Times* (2016) : Gideon Rachman at home with Japan's ambassador in London. <http://www.ft.com/cms/s/2/7f1f610-7a8d-11e6-b837-eb4b4333ee43.html?siteedition=intl>.

49 Bank of England (2016) : *Financial Stability Report, July 2016, Issue No. 39*. <http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/fsr/2016/fsrjul16.pdf>.

50 *Le Figaro* (2016) : *Brexit : les fonds immobiliers britanniques ferment les uns après les autres*. http://immobilier.lefigaro.fr/article/alerte-sur-les-fonds-immobiliers-britanniques_6bb01a1a-42b7-11e6-be92-6642240b8ece/.

L'impact négatif de l'instabilité politique sur la croissance et le développement d'un pays s'explique, entre autres par l'attitude attentiste des investisseurs. L'incertitude politique entrave ou retarde les investissements : un pays dont l'avenir politique reste flou et dans l'incertain ne suscite pas de confiance. Analysant la stabilité politique et le PIB de 113 pays sur la période 1950-1982, Alesina et al. (1996)⁵¹ trouvent que la croissance des pays à risque d'effondrement gouvernemental est significativement plus faible que dans des pays politiquement stables.

Outre la stabilité politique, la stabilité fiscale et monétaire est un prérequis-clé qui s'inscrit dans ces conditions de base à remplir pour attirer des investisseurs et pour stimuler l'échange commercial avec des partenaires étrangers.

Une leçon latino-américaine

L'expérience en Amérique latine, et plus particulièrement en Argentine, montre que l'instabilité monétaire et fiscale peut plonger tout un pays dans une situation économique critique. Il y a 100 ans, l'Argentine, championne des exportations agricoles, figurait encore parmi les dix économies les plus riches au monde, devançant la France, l'Allemagne et l'Italie⁵². À partir des années '70, l'Argentine s'est toutefois fortement déstabilisée tant au plan politique qu'aux niveaux monétaire et fiscal. De la moitié des années '70 jusque 2002, le pays a connu huit crises monétaires, quatre crises bancaires et deux défauts souverains⁵³.

PARMI LES PRINCIPALES CAUSES DU DILEMME ÉCONOMIQUE :

Formule autoritaire, terrorisme d'État et coups d'État militaires jusqu'en 1982, nationalisme économique, montée des inégalités sociales - l'environnement politique a posé les jalons d'un développement désastreux de l'économie argentine vers la fin du 20^e siècle.

D'une part, la dette publique a commencé à augmenter dans les années '70. Tout comme la dette privée, la dette publique a doublé sur la période 1970-1975⁵⁴. Le véritable envol a toutefois eu lieu vers le début des années '80 avec la nationalisation de la dette privée. La reprise de la dette privée par l'État a fait grimper la dette publique de 61 % du PIB en 1988 à près de 120 % en 1989. Dépourvu de ressources financières pour payer la dette, en raison de son approche protectionniste, l'inefficacité du système fiscal - en 1989, seulement 30.000 des 30 millions d'Argentins paient des impôts sur leur revenu⁵⁵ - l'État argentin crée une inflation inmaîtrisable, qui atteint un taux spectaculaire de plus de 3000 % en 1989 (contre 6,5 % en 1970)⁵⁶. Les conséquences de l'hyperinflation ont sévèrement affecté la situation sociale des classes moyenne et pauvre : sur dix ans seulement, leur pouvoir d'achat a diminué de 30 %⁵⁷.

51 Alesina, Alberto, Sule Ozler, Nouriel Roubini, and Phillip Swagel (1996): *Political instability and economic growth*. *Journal of Economic Growth* 1(2): 189-211.

52 *The Economist* (2014): *The tragedy of Argentina - A century of decline*.

<http://www.economist.com/news/briefing/21596582-one-hundred-years-ago-argentina-was-future-what-went-wrong-century-decline>.

53 Kaminsky, G., A. Mati, N. Choeiri (2009): *Thirty Years of Currency Crises in Argentina - External Shocks or Domestic Fragility?*

George Washington University and NBER Washington, DC 20052. International Monetary Fund.

54 Rudiger Dornbusch & Juan Carlos de Pablo, *Some Debt History*, in *Developing Country Debt and Economic Performance, Volume 2:*

The Country Studies - Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, ed. Jeffrey D. Sachs, University of Chicago Press, 1990, pp. 54 - 63.

55 *Business Insider* (2014): *A Timeline Of Argentina's Sordid History With Default*.

<http://www.businessinsider.com/a-timeline-of-argentina-s-sordid-history-with-default-2014-7?IR=T>.

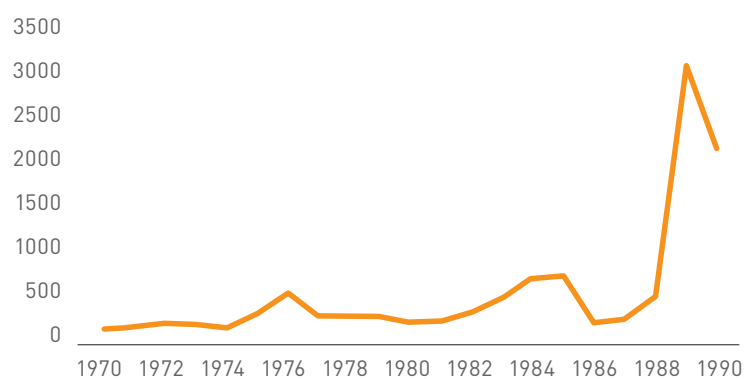
56 World Bank Development Indicators.

57 Melchior: *L'Argentine ou les limites du système de gouvernance financière internationale*.

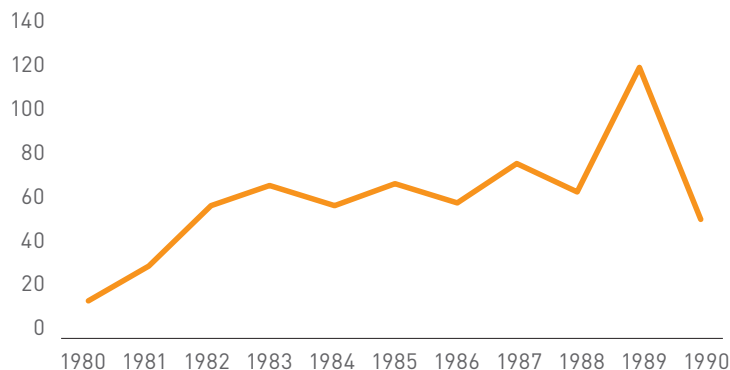
<http://www.melchior.fr/etude-de-cas/largentine-ou-les-limites-du-systeme-de-gouvernance-financiere-internationale>.

Dette publique & inflation - une combinaison particulièrement dangereuse

Inflation (%)



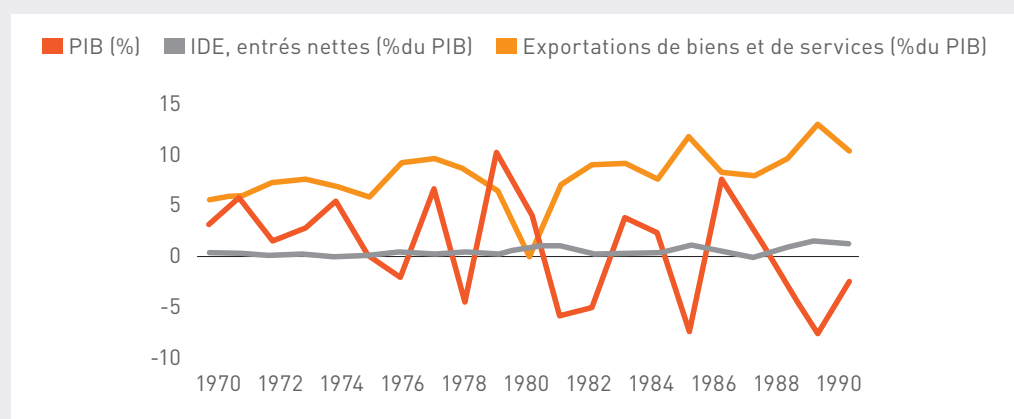
Dette publique (% du PIB)



Sources : World Bank Development Indicators ; Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2006) Deuda Pública Argentina : Del Endeudamiento a la Sostenibilidad. Nota Técnica correspondiente al Informe Económico N° 75 del Primer Trimestre de 2011.

Dans ce climat fortement volatile, les périodes de croissance économique ont été traditionnellement courtes. Après avoir atteint des pics de 10% en 1979 et de 7,9% en 1986, elle rechute à -5,7% en 1981 et à -7,5% en 1989.

Une économie volatile de A à Z



Source : World Bank Development Indicators.

Fluctuant entre -0,01% et 1,3%, la part des IDE dans le PIB n'a pas non plus connu une évolution favorable. Dans les années '80, elles n'ont même plus atteint 6 milliards de dollars (au total pour cette période)⁵⁸. Tandis que les exportations de biens, qui représentaient encore 40% du PIB en 1913⁵⁹, les exportations de biens et de services confondus ne s'élevaient plus qu'à 5% en 1980. L'effet des instabilités aux niveaux politique, monétaire et fiscal sur la richesse et le commerce extérieur du pays s'est fait ressentir sur tous les plans. L'économie argentine avait été entièrement discréditée. Un tel manque de confiance dans un marché ne peut avoir des incidences positives sur le développement des relations extérieures d'un pays.

⁵⁸ OCDE (1998) : Investissement direct étranger et développement économique - L'expérience de six économies émergentes. OCDE Publishing : Paris.

⁵⁹ Rudiger Dornbusch & Juan Carlos de Pablo, Some Debt History, in *Developing Country Debt and Economic Performance, Volume 2 : The Country Studies - Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico*, ed. Jeffrey D. Sachs, University of Chicago Press, 1990, pp. 54 - 63.

La proximité géographique

« *The distance effect on international commerce is [...] possibly the only important finding that has fully withstood the scrutiny of time and the onslaught of econometric technique.*⁶⁰ »

Au vu de la vitesse fulgurante de la globalisation, on est tenté de croire de nos jours que les frontières géographiques ont été abolies. Qu'en est-il alors de l'équation de gravité du commerce international ?

Revenons en arrière : le modèle de la gravitation est fondé sur la loi de la gravitation universelle énoncée par le physicien anglais Isaac Newton en 1687. La loi dispose que l'intensité de la force d'attraction entre deux corps est proportionnelle à leurs masses et à leur proximité mutuelle. Plus ces deux corps sont identiques en termes de masse et plus à leur distance séparant leurs centres de gravité est petite, plus ils s'attirent mutuellement. Jan Tinbergen, économiste néerlandais et lauréat du premier prix Nobel d'économie avec l'économiste norvégien Ragnar Frisch en 1969, s'est inspiré de la loi de gravitation universelle afin d'appréhender la dynamique des échanges commerciaux entre deux pays⁶¹. Selon son modèle de l'équation de gravité du commerce international, le volume d'échanges réalisés entre deux pays est, d'une part, proportionnel à leur poids économique (le PIB) et, d'autre part, inversement proportionnel à la distance géographique qui les sépare :

$$X = G \times \frac{\text{PIB}_A^\alpha \times \text{PIB}_B^\beta}{d^\gamma}$$

En d'autres termes, l'éloignement spatial entre deux partenaires commerciaux joue négativement sur le volume de leurs échanges. De nombreuses études ont été réalisées. Disdier et Head [2008]⁶² ont analysé 103 partenaires pour trouver qu'une augmentation de 10 % de la distance se traduit par une baisse de 9 % des échanges commerciaux bilatéraux.

L'évolution des échanges commerciaux internationaux à longue distance

Comment les échanges à longue distance ont-ils évolué au cours des dernières décennies ? La question qui s'impose est de savoir si le rapprochement géographique des pays par le biais du renforcement de la logistique a augmenté les échanges commerciaux à distance et favorisé le libre-échange au niveau mondial. Les prix des transports de fret ont connu une baisse considérable au cours des dernières décennies : le coût du transport aérien en 2004 est dix fois inférieur à celui de 1955. Sur une période de 50 ans, il a chuté de 3,87 dollars sous 0,30 dollar par tonne-kilomètre⁶³. Quoique moins spectaculaire que celle du transport aérien, l'évolution des coûts du transport maritime joue également (en théorie pour le moins) en faveur du commerce à longue distance : les prix du transport de vrac en dollars par tonne représentent aujourd'hui la moitié des prix de 1960 et un tiers des prix chargés en 1952⁶⁴.

60 Leamer, E. (2007). *A Flat World, a Level Playing Field, a Small World after All, or None of the above ? A Review of Thomas L. Friedman's « The World is Flat »* Journal of Economic Literature, 45(1), 83-126.

61 Tinbergen, J. (1962). *Shaping the World Economy: Suggestions for an International Economic Policy*. New York: The Twentieth Century Fund.

62 Disdier, Anne-Célia & Keith Head (2008), « The puzzling persistence of the distance effect on bilateral trade », in *Review of Economics and Statistics*, vol. 90, n° 1.

63 Hummels, D. (2007). *Transportation Costs and International Trade in the Second Era of Globalization*. *The Journal of Economic Perspectives*, 21(3), 131-154.

64 Carrere, Celine; Schiff, Maurice. 2004. *On the geography of trade: distance is alive and well*. Washington, DC: World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/661551468766472985/On-the-geography-of-trade-distance-is-alive-and-well>.

Si l'on part de l'hypothèse qu'un exportateur considère deux coûts, qui sont liés au transport, à savoir le coût direct et le coût en termes de temps, il serait séduisant de conclure que la baisse des prix dans les transports ainsi que le développement du transport aérien auraient mené à un envol du commerce à longue distance.

En réalité, toutefois, environ la moitié des échanges commerciaux mondiaux se font entre des pays qui se situent à une distance de plus ou moins 3.000 kilomètres les uns des autres⁶⁵. La structure du commerce de l'Union européenne est également penchée vers le commerce à courte distance. D'une part, le commerce extra-européen ne représente que 60% du commerce intra-européen et d'autre part, le premier n'a pas progressé plus fortement que le deuxième : le commerce entre les pays membres de l'Union européenne est 3,5 fois plus élevé en 2013 qu'en 1992 et le commerce entre l'Union européenne et le reste du monde de 2013 est 3,4 fois supérieur à sa valeur de 1992⁶⁶.

La distance demeure un élément qui freine l'expansion du commerce international, l'équation de gravité du commerce international restant d'actualité en ce qui concerne la composante concernant la distance géographique. Il y a cependant lieu de préciser que les coûts de transport ne sont pas le seul facteur qui joue à ce propos. Ainsi, il faut mentionner la panoplie d'éléments qui renchérissent le commerce à longue distance dont par exemple les obstacles tarifaires et non-tarifaires, les coûts résultant de l'information, de l'assurance, du respect des contrats, les coûts juridiques et réglementaires, etc.⁶⁷ Une autre raison pour expliquer l'effet défavorable de la distance physique sur le commerce international est le manque de compréhension et de confiance. Pour citer Leamer (2007)⁶⁸, « *there have been hardly any improvements in the technologies for creating trust and understanding over long distances* ». Dans ce sens, le monde n'est donc pas un « village global »⁶⁹.

La proximité géographique constitue, par conséquent, toujours une déterminante cruciale de l'échange commercial à l'échelle mondiale. Bien que les conditions d'expansion aient été optimisées d'un point de vue logistique, les pays semblent préférer le commerce avec des partenaires qui leur sont géographiquement proches.

La compréhension linguistique

Un autre facteur en lien avec la confiance susmentionnée entre deux partenaires commerciaux est l'entente linguistique. On pourrait songer à une sorte de loi de gravitation augmentée : moins il existe de barrières linguistiques entre les pays partenaires, moins il y a de malentendus. Le volume des échanges internationaux serait conditionné par la compréhension linguistique mutuelle.

En effet, Melitz et Toubal (2016)⁷⁰ estiment que la pratique d'une langue commune peut donner lieu à une augmentation du commerce bilatéral à hauteur de 208%. Dans le même ordre d'idées, le Conference Board du Canada (2013)⁷¹ trouve que les échanges commerciaux entre le Canada bilingue, à savoir le Nouveau-Brunswick et le Québec, et les économies francophones, sont beaucoup plus élevés (supérieurs de 65%) que les échanges avec les pays non francophones. Selon son analyse réalisée à partir de quotients de localisation et de l'équation de gravité, la connaissance de la langue française au Canada bilingue a fait progresser le commerce bilatéral de 3,5 milliards de dollars américains en 2011. La compréhension linguistique constitue donc un coup d'accélérateur commercial non-négligeable, favorisant les échanges commerciaux des économies polyglottes.

65 Centre de recherches sur les transports (2006) Rapport de la 130 table ronde d'économie des transports tenue à Paris les 21-22 octobre 2004 sur le thème : Transport et commerce international, OCDE : Paris.

66 Eurostat (2016) : Intra-EU trade of the most traded goods. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Intra-EU_trade_of_the_most_traded_goods.

67 Centre de recherches sur les transports (2006) Rapport de la 130 table ronde d'économie des transports tenue à Paris les 21-22 octobre 2004 sur le thème : Transport et commerce international, OCDE : Paris.

68 Leamer, E. (2007). A Flat World, a Level Playing Field, a Small World after All, or None of the above ? A Review of Thomas L. Friedman's « The World is Flat » *Journal of Economic Literature*, 45(1), 83-126.

69 Le terme « village global » a été créé par le sociologue canadien Mc Luhan.

70 Jacques Melitz et Farid Toubal, La Lettre du CEPII N° 361 January 2016. <http://www.cepii.fr/PDF/PUB/lettre/2016/let361.pdf>.

71 Conference Board du Canada (2013) : Rapport - Le Canada, le bilinguisme et le commerce. http://cedec.ca/wp-content/uploads/2014/11/Le-Canada-le-bilinguisme-et-le-commerce_Francais.pdf.

Demande internationale et termes de l'échange

La loi des valeurs internationales de John Stuart Mill va plus loin que les modèles de Smith et de Ricardo dans la mesure où elle permet d'expliquer la différence entre les gains de l'échange commercial international. Pour Mill, les gains ne peuvent être également distribués que si leurs termes de l'échange sont égaux, c'est-à-dire si la quantité des biens importés par un pays suffit pour payer ses exportations.

Les termes de l'échange

Les termes de l'échange désignent le rapport entre le prix des exportations et le prix des importations, qui permet de définir le pouvoir d'achat des exportations en importations ou autrement dit la capacité de financer les importations par les exportations. L'indice des termes de l'échange s'obtient en divisant l'indice des prix des biens exportés par celui des biens importés, pour une année de base donnée, le résultat étant multiplié par 100.

$$TE = \frac{(\text{Indice des prix des exportations})}{(\text{Indice des prix des importations})} \times 100$$

- **Indice > 100** : la quantité d'exportations permet de payer une quantité accrue d'importations ;
- **Indice = 100** : les termes de l'échange sont en équilibre, une quantité d'exportations donnée permet de payer la même quantité d'importations donnée ;
- **Indice < 100** : la quantité d'exportations doit être augmentée pour payer la même quantité d'importations⁷².

En introduisant la demande mondiale, Mill montre toutefois que l'équivalence des termes de l'échange n'est pas souvent atteinte. La valeur d'un bien constitue un rapport : « *Lorsqu'on dit la valeur d'une chose, on entend la quantité de quelque autre chose ou des choses en général contre laquelle la première s'échange*⁷³ ».

$$\text{Offre d'exportations} = \text{Demande d'importations}$$

La valeur est donc conditionnée par la demande réciproque et le gain à l'échange dépend essentiellement de la demande (et de l'élasticité de cette demande) pour un produit étranger. Ainsi, un pays qui produit des biens et des services faiblement demandés tire un moindre gain de l'échange qu'un pays dont les biens sont fortement demandés au niveau mondial.

⁷² Il convient de noter qu'une dégradation des termes de l'échange ne signifie pas forcément qu'un pays s'appauvrit, la baisse des prix de ses exportations peut, par exemple, résulter de gains de productivité.

⁷³ Mill, John Stuart : *Principes d'économie politique*. Traduit par Léon Roquet. Paris : Guillaumin, 1894, vol. 1, p.121. <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5456397j>.

Productivité et compétitivité

L'ouverture commerciale augmente la pression concurrentielle ; les biens et les services locaux pouvant être défaits par des importations. Au sein d'une économie, les gains individuels des parties prenantes, qui forment ensemble le gain global d'un pays, dépendent de la compétitivité du secteur ou de l'entreprise dans lesquels elles opèrent en situation d'ouverture commerciale. Le plus souvent, les gains du libre-échange d'une entreprise sont conditionnés par sa productivité :

1. la plupart des entreprises qui peuvent se prévaloir d'une productivité élevée bénéficient de l'échange ;
2. celles qui sont moyennement productives exportent et réussissent à accroître leur part de marché ou continuent à subsister sur le marché domestique, mais connaissent une diminution de leurs parts de marché ;
3. les moins efficaces sont évincées du marché parce qu'elles ne peuvent assumer le coût d'entrée sur un nouveau marché et les salaires plus élevés⁷⁴.

La productivité d'une entreprise détermine donc sa capacité à affronter la concurrence. Or, même si un secteur s'avère inefficace ou peu rentable, le recours à un régime protectionniste pour perpétuer ses activités non-dynamiques se fera aux dépens des consommateurs et de la croissance économique à long-terme. Plutôt que de produire des substituts d'importation en protégeant des industries non-compétitives par des barrières commerciales, un pays compétitif peut se lancer dans la production de biens et de services qui atteignent des prix plus élevés sur les marchés internationaux qu'en autarcie. S'y ajoute qu'une partie des ressources restent allouées à des fins non-productives, une réallocation étant porteuse d'une hausse de productivité et d'une amélioration du niveau de vie.

Capacités d'innovation

Les différentiels des gains du libre-échange s'expliquent par ailleurs par la fracture persistante en matière de progrès technologique entre les pays industrialisés et ceux en développement. Pour les opposants au libre-échange, l'ouverture commerciale à l'international peut même détruire les perspectives économiques d'un pays si ce dernier accuse un retard en matière de progrès technologique et d'innovation⁷⁵.

Avec l'émergence de la Chine et de l'Inde, le 21^e siècle a cependant démontré que même des économies manufacturières à faible intensité de recherche et de développement par le passé, peuvent endosser un rôle prépondérant en matière d'innovation.

Ces développements sont confirmés par l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle dans son dernier rapport⁷⁶ sur les indicateurs de propriété intellectuelle. Tandis que les économies à revenu élevé ont encore représenté 85 % des demandes de brevets à l'échelle internationale en 2004, elles ne couvrent même plus 60 % en 2014 pour céder du terrain notamment aux économies à revenu moyen supérieur⁷⁷ qui sont passées de 12 % en 2004 à 38 % en 2014.

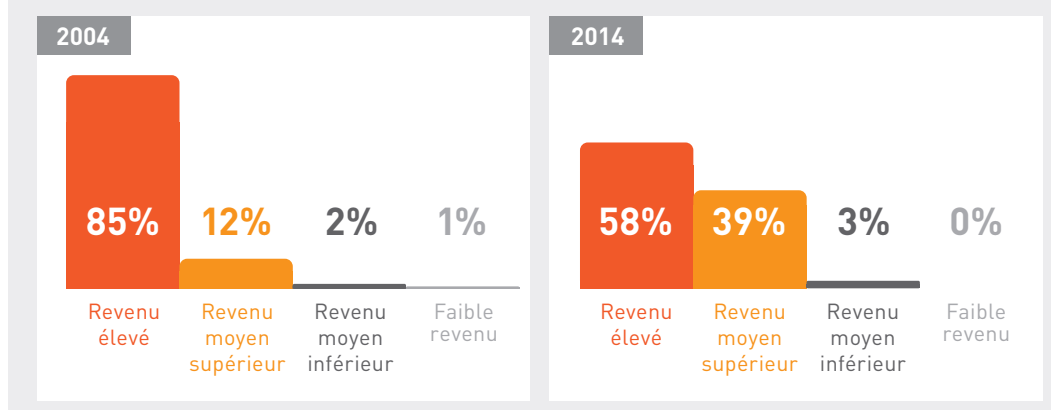
⁷⁴ Melitz, Marc J. 2003. *The impact of trade on intra-industry reallocations and aggregate industry productivity*. *Econometrica* 71 (6): 1695-725.

⁷⁵ Rodríguez, F., & Rodrik, D. (2000). *Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence*. *NBER Macroeconomics Annual*, 15, 261-325. doi: 1. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/3585399> doi: 1.

⁷⁶ Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (2015) : *Indicateurs mondiaux relatifs à la propriété intellectuelle 2015*.

⁷⁷ Les seuils déterminant la catégorie de revenu sont ceux qui ont été élaborés par la Banque mondiale, en fonction de la hauteur du revenu national brut (RNB) par habitant. Pour l'année 2004, les seuils suivants s'appliquent : dans une économie à revenu élevé, le RNB par habitant est de 10.065 dollars, dans une économie à revenu moyen supérieur, il se situe entre 3.256 et 10.065 dollars, dans une économie à revenu moyen inférieur, il est entre 826 et 3.255 dollars et dans une économie à revenu faible, il est de 825 dollars ou moins. Pour l'année 2014, les seuils suivants s'appliquent : dans une économie à revenu élevé, le RNB par habitant est de 12.735 dollars, dans une économie à revenu moyen supérieur, il se situe entre 4.126 et 12.735 dollars, dans une économie à revenu moyen inférieur, il est entre 1.046 et 4.125 dollars et dans une économie à revenu faible, il est de 1.045 dollars ou moins.

Évolution des demandes de brevets selon catégories de revenu



Source: Organisation mondiale de la propriété intellectuelle. Indicateurs mondiaux relatifs à la propriété intellectuelle 2015.

L'évolution positive de ces pays s'explique cependant largement par les scores de la Chine dont le nombre de demandes a septuplé en une décennie. Or, même en faisant abstraction de l'Empire du milieu, le grand perdant est l'Europe où les demandes ont reculé de 20,5% à 13%. L'Amérique du Nord a accusé une légère baisse d'environ 2 points de pourcentage. Bien que les innovations « révolutionnaires » restent principalement dans quelques pays avancés, créées par un cercle restreint d'entreprises, les pays émergents et en développement ont connu une évolution positive en matière d'innovation.

Non visible sur le graphique, la part des demandes de brevets des économies à revenu faible dans la demande globale n'a pas évolué et s'élève toujours à 0,4%. L'innovation dans les pays à faible revenu est bien présente, bien que dans une moindre mesure, compte tenu des procédures longues et coûteuses qu'impliquent les innovations à caractère plus sophistiqué.

Xiaolan Fu, professeur à l'Université d'Oxford qui a été récemment nommée au Conseil d'administration de la nouvelle Banque des technologies pour les pays les moins développés des Nations Unies, constate sur base d'un sondage⁷⁸ de plus de 500 entreprises ghanéennes que les capacités innovantes des entreprises dans les pays les moins développés dépendent de plusieurs facteurs dont leur intégration dans des chaînes de valeur et le commerce Sud-Sud. S'il ressort de l'étude que seulement 10% des entreprises qui ont participé au sondage sont intégrées dans une chaîne de valeur, les récents chiffres de la Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement⁷⁹ concernant le commerce Sud-Sud sont très encourageants : la croissance a été plus vigoureuse que celle du commerce mondial (16% sur la période 2000-2010) et leur part dans le commerce mondial est passée de 7,4% en 1990-1991 à 15,4% en 2009-2010.

⁷⁸ <https://www.odi.org/events/4280-diffusion-innovation-lics-low-income>.

⁷⁹ UNCTAD (2015): *Global Value Chains and South-South Trade - Economic Cooperation and Integration among Developing Countries*. http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gdsecidc2015d1_en.pdf.

Ouverture + Innovation = Croissance. La formule magique de Singapour

La stratégie de croissance singapourienne repose essentiellement sur sa conviction des bienfaits de l'ouverture commerciale et de l'innovation. L'ouverture à l'international est devenue la doctrine nationale de Singapour suite à sa séparation de la Malaisie en 1965 et notamment à partir de 1967 avec l'annonce du retrait de la base militaire britannique, qui représentait jadis près de 20 % de l'emploi et du produit national brut⁸⁰.

Après avoir abandonné sa politique de substitution pour réexporter des biens (l'ouverture commerciale a créé près de 150.000 emplois entre 1967 et 1973⁸¹), plusieurs entreprises multinationales dont par exemple GE et Philipps dans les années '70 et Apple en 1981 se sont installées à Singapour. Après la récession, le secteur des services (aujourd'hui, les services représentent 70% du PIB) a commencé à germer, Singapour ayant réussi la transition d'une économie fermée à forte intensité de main-d'œuvre et faibles salaires vers une économie ouverte du savoir et de la connaissance.

Aujourd'hui, la «ville du lion» est une plateforme d'échange de référence au cœur de l'Asie du Sud-Est. Elle a signé 21 accords de libre-échange régionaux et bilatéraux. Le commerce extérieur représente plus de trois fois l'équivalent du PIB (326%)⁸². Entre 2012 et 2015, la croissance économique s'est élevée à 3,6% en moyenne pour reculer à un taux entre 1% et 3% en 2016, ce qui reflète, selon l'OMC la forte volonté singapourienne de restructurer l'économie en misant encore davantage sur l'innovation⁸³. L'évolution des efforts en matière de R&D est impressionnante, son budget quinquennal étant passé de 2 milliards de dollars pour 1991-1995 à 19 milliards de dollars pour la période 2016-2020, soit 1% du PIB⁸⁴.

Dans ce contexte, il importe de souligner que depuis les années 2000, l'innovation n'est plus une activité réservée aux grandes entreprises industrielles, la part des PME qui s'engagent dans des activités innovantes étant à la hausse. Étant donné que la disponibilité d'infrastructures nécessaires au développement de l'innovation ne comptait pas parmi les forces de l'économie singapourienne, le gouvernement a adopté une «*supply-push strategy*»⁸⁵, c'est-à-dire qu'il a commencé à investir massivement pour attirer une masse critique de personnel qualifié et d'activités innovantes.

80 Tan, Augustine H.H., *Changing Patterns of Singapore's Foreign Trade and Investment since 1960*, in: Poh Seng & Lim, Chong Yah, 1984, Singapore: Twenty-five Years of Development, Singapore: Nan Yang Xing Zhou Lianhe Zaobao, pp. 38-77.

81 Kenneth Bercuson (1995): *Singapore; A Case Study in Rapid Development*. No 119, IMF Occasional Papers, International Monetary Fund.

82 Source: Banque mondiale.

83 OMC (2016): *Examen des politiques commerciales - Rapport du secrétariat, Singapour*. https://www.wto.org/french/tratop_f/tpr_f/s343_f.pdf.

84 National research Foundation, Prime Minister's Office Singapore: <http://www.nrf.gov.sg/research/overview>.

85 Kim-Song Tan; Sock-Yong Phang. 2005. *From efficiency-driven to innovation-driven economic growth: perspectives from Singapore*. Policy, Research working paper; no. WPS 3569, p. 20. Washington, DC: World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/670641468294109274/From-efficiency-driven-to-innovation-driven-economic-growth-perspectives-from-Singapore>.

Les investissements et l'accès aux marchés de capitaux internationaux

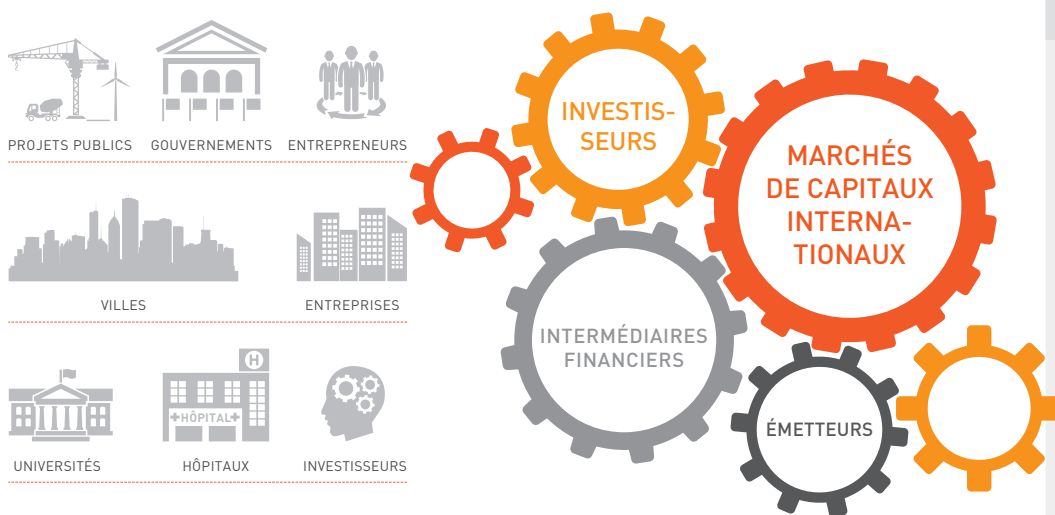
Le facteur expliquant l'impact de la libéralisation des échanges sur la croissance économique le plus souvent évoqué - et qui a d'ailleurs un effet sur le long terme - est le taux d'investissement ou en d'autres termes la part de l'investissement dans la valeur ajoutée : selon Wacziarg (2001)⁸⁶, environ 60 % de l'effet total sur la croissance s'explique par le taux d'investissements, la transmission des technologies, la qualité des politiques macroéconomiques, ne comptant que pour 20 %.

Or, afin de pouvoir attirer et réaliser des investissements, un pays doit pouvoir accéder à des marchés de capitaux internationaux et offrir l'accès à son propre marché de capitaux. Tarr et Rutherford (2002)⁸⁷ trouvent que l'accès aux marchés de capitaux internationaux permet à une économie de tripler ses gains potentiels du libre-échange. En principe, la globalisation financière devrait avoir brouillé la démarcation entre les marchés de capitaux domestiques et internationaux : les flux de capitaux internationaux sont passés de 5 % du PIB au milieu des années '90 à 20 % en 2007⁸⁸.

Comment fonctionnent les marchés de capitaux ?

Les marchés de capitaux constituent le lieu de rencontre entre les acteurs à besoin de financement et les acteurs à capacité de financement. Ils sont indispensables au fonctionnement d'une économie dans le sens où ils permettent de réduire les contraintes de liquidité, ce qui contribue à maintenir la stabilité économique.

Les principaux acteurs des marchés de capitaux



⁸⁶ Wacziarg, Romain, *Measuring the Dynamic Gains from*, dans *World Bank Economic Review* (2001) 15 (3) : 393-429. doi: 10.1093/wber/15.3.39

⁸⁷ Tarr, David G and Thomas F Rutherford. 2002.. *Journal of International Economics* 56. 247/72.

⁸⁸ OECD (2011) : *International capital flows : Structural reforms and experience with the OECD Code of Liberalisation of Capital Movements - Report from the OECD to the G20 Sub-Group on Capital Flow Management*. <http://www.oecd.org/economy/48972216.pdf>.

Il existe trois types d'acteurs sur le marché des capitaux : les émetteurs, les investisseurs et les intermédiaires financiers.

- Les émetteurs sont les demandeurs de capital (une entreprise, un ménage ou un État), qui achètent des produits financiers pour en tirer un rendement ou pour diversifier leurs risques. Ainsi, une entreprise peut, par exemple, acheter des actions d'une autre entreprise afin d'entrer dans un partenariat stratégique ou pour l'acquérir.
- Les investisseurs sont des détenteurs de capital (une entreprise, un ménage, une banque ou l'État), qui vendent des produits financiers pour réaliser un gain qui peut être réinvesti dans d'autres projets : une entreprise peut émettre des actions pour lever des capitaux qui peuvent être réinvestis dans l'expansion internationale de l'entreprise. Un État vend des actifs pour financer des investissements publics comme la construction d'un hôpital, d'une école, d'une nouvelle autoroute, etc.
- Les intermédiaires financiers (une banque, une entreprise d'assurance ou de gestion de portefeuille, un fonds d'investissement et toute autre type d'institution financière) interviennent en amont, pendant, et également après, une opération. Faisant le lien entre les investisseurs et les émetteurs, leur rôle principal est de faciliter les transactions. Ainsi, les intermédiaires financiers interviennent par exemple quand un émetteur a du mal à trouver un investisseur qui correspond à son profil et vice-versa.

Le financement qui passe par les marchés de capitaux est d'ailleurs connu comme « financement direct » : l'émetteur obtient son financement directement auprès d'un investisseur après avoir émis des titres sur les marchés de capitaux, sans l'intervention d'une institution financière. Il existe deux types de marchés de capitaux : le marché monétaire et le marché financier. Tandis que le marché monétaire couvre les prêts ou emprunts des entreprises et des institutions financières à court terme (créances négociables et bons du trésor), le marché financier comprend les émissions de titres à moyen ou à long terme, comme par exemple les actions et les obligations. Si, en principe, le financement direct se fait sans intermédiation financière, il existe néanmoins des liens étroits entre les marchés de capitaux et les intermédiaires financiers dans la mesure où ces derniers assurent le transfert des fonds entre l'investisseur et l'émetteur.

En y regardant de près, plusieurs obstacles à l'accès aux marchés internationaux peuvent néanmoins être identifiés, dont par exemple :

- Une réglementation lourde et bureaucratique dans certains pays : au Vietnam, à titre d'exemple, les terrains ne peuvent être détenus en propriété privée. Ainsi, chaque projet doit être soumis pour approbation au gouvernement, qui implique aussi bien les autorités nationales que locales, ce qui peut causer des retards significatifs⁸⁹.
- L'imposition de restrictions à la propriété étrangère⁹⁰ : au Brésil, certains secteurs tels que les médias et les communications, l'aviation, les transports, les services postaux, l'exploitation minière ou encore le secteur de la santé, font l'objet de restrictions à la propriété étrangère. Un autre exemple est l'Inde, qui revendique que l'actionnariat national résident représente au moins 51 % du capital social dans le cadre d'un investissement étranger. Bien que chaque État indien soit libre d'appliquer cette règle, les investisseurs étrangers peinent à accéder aux marchés indiens.

⁸⁹ PGIM et Knowledge@Wharton (2015) : *The Great Mismatch: Addressing Barriers to Global Capital Flows*. <https://www.pgim.com/wps/wcm/connect/a5742eb6-75af-4cb3-998a-53e1405f5229/PGIM-Global-Capital-Flows-Report-plc.pdf?MOD=AJPERES>.

⁹⁰ European Commission (2016) : *Report from the Commission to the Council and the European Parliament on Trade and Investment Barriers and Protectionist Trends*.

- Des contrôles de capitaux : tandis que la déréglementation totale des mouvements de capitaux, c'est-à-dire un afflux incontrôlé de capitaux, peut submerger l'économie en créant, le cas échéant, de l'inflation et des bulles spéculatives, les contrôles de capitaux - malgré une acceptation générale en tant qu'instrument de contrôle de la politique monétaire - s'avère le plus souvent préjudiciable à l'activité économique. Ainsi, l'introduction de contrôles des capitaux en Islande, suite à l'effondrement de trois de ses plus grandes banques dans le sillage de la crise financière, a protégé la société des conséquences de la crise, mais en même temps, elle a paralysé les investissements et le financement des entreprises islandaises. Les restrictions ont non seulement entraîné une perte de confiance de la part des investisseurs internationaux, elles ont également empêché les entreprises islandaises de diversifier leurs risques en investissant à l'étranger⁹¹.
- Un manque d'expertise et d'informations sur les opportunités en matière d'investissements : la réussite d'un investissement à l'étranger dépend largement de la capacité des investisseurs nationaux à évaluer le rendement et les risques potentiels liés à l'investissement. D'après la Commission européenne, 40% des citoyens européens ne sont pas conscients qu'un investissement comporte toujours des risques⁹². S'y ajoute que l'utilisation d'instruments d'investissement reste très limitée dans la société européenne, ce qui l'empêche de développer une meilleure connaissance en la matière. D'après un autre sondage de la Commission européenne, 94% des Européens n'ont jamais acheté un produit financier en dehors de leur pays⁹³.

Plus une économie est concernée par ces barrières à l'accès, plus elle est susceptible de réaliser des gains limités dans le cadre de l'échange commercial international. L'accès aux marchés internationaux, par contre, lui permet d'orienter les capitaux vers les investissements au meilleur rendement.

L'inefficacité de l'isolement des marchés internationaux peut être démontrée à travers deux scénarii⁹⁴ : dans une économie à taux d'épargne faible, le coût de l'emprunt élevé aura un effet dissuasif sur les projets de sorte que seuls les projets les plus lucratifs verront le jour. Dans une économie à taux d'épargne élevé, les coûts de l'emprunt sont moins élevés car l'épargne est plus abondante, ce qui augmente le nombre de projets qui peuvent être financés. Quel serait donc l'intérêt de la seconde économie d'accéder aux marchés de capitaux de la première économie ? Si le scénario paraît avantageux au premier abord, il convient de noter qu'en raison de son isolement, cette économie finance des projets à rendement plus faible qu'en situation d'ouverture économique : en accédant au marché de capitaux de la première économie, une partie du capital de l'économie à taux d'épargne élevé pourrait être investie dans des projets plus prometteurs, à rendement plus élevé, qui n'obtiennent pas de financement en raison du coût élevé de l'emprunt dans leur pays.

Le deuxième avantage de l'accès aux marchés de capitaux internationaux est la diversification des risques : les investisseurs ou les entreprises qui investissent leur capital sur plusieurs marchés courent moins le risque de subir une perte grave que ceux qui ne visent que le marché national, sachant que tous les marchés sont faiblement susceptibles de s'effondrer simultanément.

91 *OECD (2015) : OECD Economic Surveys Iceland 2015, OECD Publishing, Paris.*

92 *European Commission (2015) : Commission Staff Working Document - Initial reflections on the obstacles to the development of deep and integrated EU capital markets. <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2015/EN/10102-2015-13-EN-F1-1-ANNEX-1.PDF>.*

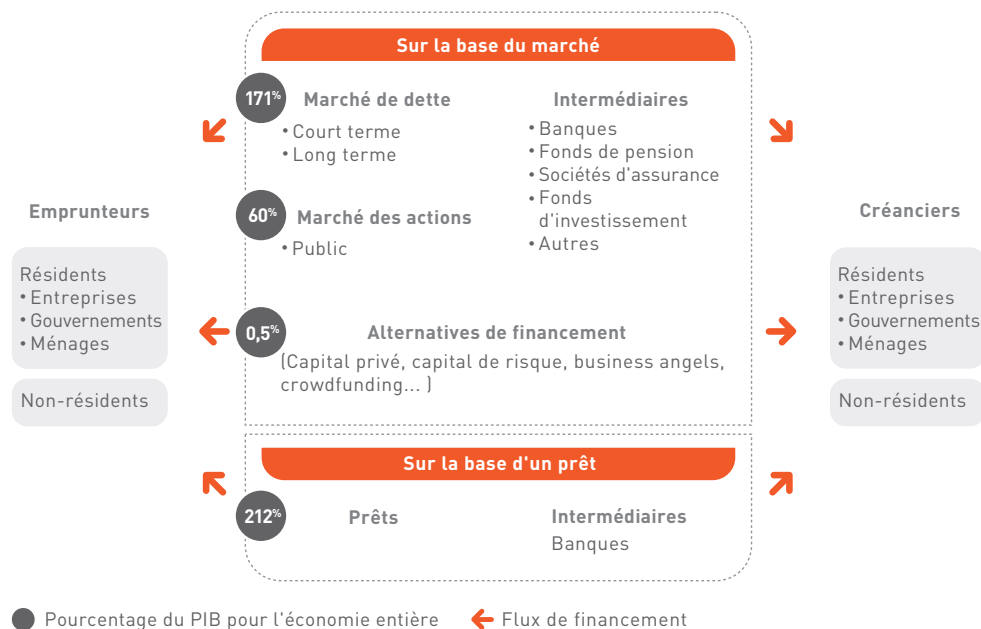
93 *European Commission : Les marchés financiers pour les investisseurs. http://ec.europa.eu/finance/capital-markets-union/docs/financial-markets-for-investors_fr.pdf.*

94 *Krol, R. (2001) : The Case for Open Global Capital Markets. Cato Institute. <http://www.lapres.net/openmarkets.pdf>.*

L'Union des marchés des capitaux - une réelle impulsion !

En Europe, le financement indirect, qui désigne le système par lequel les établissements financiers (les banques p.ex.) collectent les fonds auprès des investisseurs pour le prêter aux émetteurs, reste le pilier principal du système financier. Tandis que les moyens alternatifs du financement (c'est-à-dire le financement non-bancaire des entreprises) ne représentent que 0,5% du PIB et les actions émises 60%, la part des engagements sous forme de prêt s'élève à 212% du PIB et celle des titres de créance atteint 171% du PIB⁹⁵.

Le poids des marchés de capitaux dans l'Union européenne



Source : PWC Market Research Centre, dans PWC (2015) : Capital Markets Union - Integration of Capital Markets in the European Union.

95 PWC (2015) : Capital Markets Union - Integration of Capital Markets in the European Union. <https://www.pwc.com/gx/en/banking-capital-markets/pdf/cmu-report-sept-2015.pdf>.

Si les sources de financement alternatives ont connu une évolution à la hausse dans certains États membres de l'Union européenne - le financement obligataire est passé de 22% en 2006 à 29% en 2014 au Royaume-Uni, de 16% à 22% en France et de 7% à 12% en Italie⁹⁶ - elles restent globalement fragmentées. Les entreprises européennes tirent toujours cinq fois moins des marchés des capitaux que les entreprises américaines⁹⁷, de nombreuses PME se voyant donc encore freinées par l'inflexibilité du système européen de financement : selon la Commission européenne, 35% des PME dans la zone euro n'ont pas obtenu l'intégralité du financement qu'elles ont demandé auprès des banques en 2013⁹⁸. Or, ce sont surtout les PME, les start-ups, qui dépendent du financement externe pour développer leurs activités.

Le taux d'épargne des ménages n'améliore pas cette situation sous-optimale : bien qu'il soit nettement plus élevé dans l'Union européenne qu'aux États-Unis (10%⁹⁹ contre 5,8%¹⁰⁰ en 2015), les entreprises européennes n'ont pas encore pu en retirer des bénéfices substantiels, parce que l'épargne est majoritairement immobilisée sous forme de dépôt bancaire.

Dans son plan d'action pour la mise en place d'une Union des marchés des capitaux¹⁰¹, la Commission européenne estime que les entreprises européennes auraient pu bénéficier de financements à hauteur de plus de 200 milliards d'euros entre 2009 et 2014, si les marchés du capital-risque avaient été aussi intégrés que ceux des Américains, si l'UE avait ramené ses volumes de titrisation aux niveaux d'avant-crise et la titrisation des prêts aux PME à la moitié du pic atteint durant la crise.

Le développement des entreprises en Europe suppose d'élargir la gamme des instruments de financement, notamment parce que de nombreuses banques détiennent encore un niveau élevé de prêts non performants dans leur bilan, et que le désendettement des sociétés non financières européennes est encore incomplet. Il suppose également de « dépasser » les biais domestiques et de favoriser le financement transfrontalier des entreprises. Le projet d'Union des marchés de capitaux entend poursuivre ce double objectif. Il est par conséquent un complément bienvenu de l'Union bancaire, un élément pouvant favoriser une plus grande intégration de l'Union européenne, avec un pouvoir non négligeable pour lutter contre les chocs de productivité¹⁰².

96 Standard & Poors (2015) : *Banking Disintermediation in Europe - A Slow Growing Trend*.

97 European Commission : *Capital markets Union Factsheet*. http://ec.europa.eu/finance/capital-markets-union/docs/cmu-factsheet_en.pdf.

98 Commission européenne : http://ec.europa.eu/finance/capital-markets-union/docs/capital-markets-and-sme-in-eu_fr.pdf.

99 Source : Eurostat.

100 Source : Bureau of Economic Analysis, U.S. Department of Commerce.

101 Commission européenne (2015) : *Un plan d'action pour la mise en place d'une union des marchés des capitaux*, COM(2015)468.

102 Voir : T. Philippon et J. Martinez, *Does a Currency Union need a Capital Market Union* », New York University, document de travail, octobre 2014.

Concrètement, l'Union des marchés des capitaux devrait permettre d'investir l'épargne européenne - abondante - dans les entreprises en croissance, quel que soit leur domiciliation au sein de l'Union européenne, au bénéfice de l'emploi, de l'innovation, et à moindre coût. Atteindre pleinement cet objectif suppose néanmoins des préalables ...

- Fluidifier la circulation des capitaux au sein du système financier européen, et améliorer le niveau de confiance interbancaire (réussir l'Union bancaire)¹⁰³ et transfrontière ;
- disposer d'incitations fiscales « performantes » en faveur de la prise de risque et de l'investissement en fonds propres ;
- réduire les obstacles à l'investissement et à la croissance des entreprises ;
- augmenter le niveau d'éducation financière en Europe ;
- s'assurer que la réglementation européenne (règle de congruence, taxation à la sortie dans le cadre de l'ATAD¹⁰⁴, exigence en capital sur les investissements pour les assureurs et les banques, absence de passeport européen pour les véhicules d'épargne salariale, projet d'un nombre limité d'État d'une taxe sur la transaction financière, etc.) ne soit pas pénalisante pour la réussite du projet de l'Union de marché des capitaux ;
- augmenter la mobilité des Européens, et ainsi réduire leur préférence pour les investissements dans l'immobilier.

... voire de l'ingéniosité :

- Développer les « *regulatory sandboxes* »¹⁰⁵ pour les technologies financières, notamment les véhicules de financement transfrontières (plateforme de crowdfunding, etc.)¹⁰⁶ ;
- introduire un principe de la « fiscalité la plus avantageuse » pour les investissements transfrontières ;
- prévoir des règles d'immunisation pour des grandes entreprises qui investissent comme Corporate venture capitalist ;
- rapprocher les règles d'insolvabilité des entreprises au sein de l'UE ;
- harmoniser la publication financière des PME non cotées et simplifier les prospectus (aux États-Unis les prospectus, centrés sur des informations clef, ont une taille limitée) ;
- rentrer dans un jeu coopératif avec la BCE pour qu'elle accepte les instruments financiers du Plan Juncker (1 et 2.0) dans ses programmes de rachats¹⁰⁷.

¹⁰³ La Bafin allemande, a depuis la crise de 2011 interdit les flux au sein du groupe Unicredit depuis sa filiale allemande HVB jusqu'à la maison-mère italienne; ce genre de décisions, au même titre que le contrôle des capitaux au plus fort de la crise à Chypre ou en Grèce, est un obstacle à la réussite de l'Union des marchés de capitaux, car il ne facilite pas la confiance mutuelle, et semble indiquer qu'un euro dans un pays, est inférieur à un euro dans un autre, et favorise le renforcement des biais domestiques.

¹⁰⁴ Anti tax avoidance directive.

¹⁰⁵ La « *regulatory sandbox* » est définie par la Financial Conduct Authority britannique comme : « *safe space in which businesses can test innovative products, services, business models and delivery mechanisms without immediately incurring all the normal regulatory consequences of engaging in the activity in question* ».

¹⁰⁶ Voir à ce sujet :

<http://www.mas.gov.sg/News-and-Publications/Media-Releases/2016/MAS-Proposes-a-Regulatory-Sandbox-for-FinTech-Experiments.aspx>.

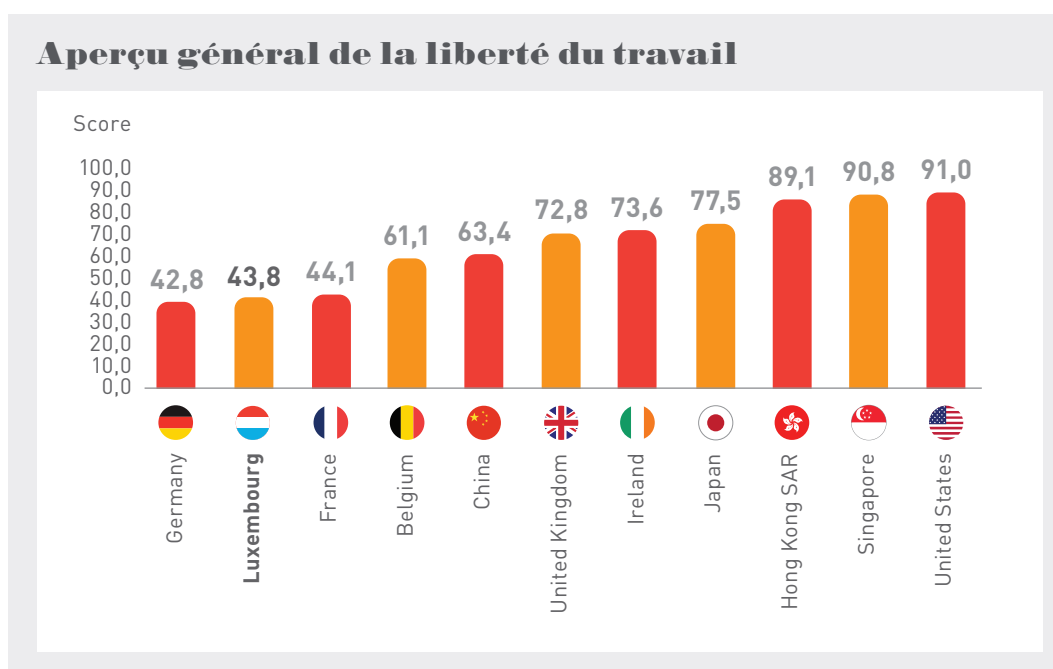
¹⁰⁷ Voir : http://www.cepii.fr/PDF_PUB/pb/2015/pb2015-07.pdf.

La flexibilité du marché du travail

Un autre facteur-clé qui peut expliquer les divergences existantes en matière de gains du libre-échange est la flexibilité du marché du travail.

Helpman et Iskhoki (2007)¹⁰⁸ expliquent à cet égard qu'un marché du travail flexible présente un avantage comparatif qui renforce la compétitivité des entreprises d'un pays et augmente les gains qu'il peut tirer de la libéralisation commerciale. Davidson et Matusz (2000)¹⁰⁹ précisent que les économies avec un marché du travail rigide sont moins capables de s'adapter aux changements induits par la libéralisation, les gains afférents pouvant être entièrement contrebalancés par les coûts d'ajustement qui s'imposent à court terme.

Au niveau de l'indicateur «*labour freedom*»¹¹⁰ de l'édition 2017 de l'Index of Economic Freedom de la Heritage Foundation¹¹¹, les États-Unis (avec un score de 91,0 sur 100), Singapour (avec un score de 90,8 sur 100) et Hong Kong (avec un score de 89,1 sur 100) dominent le classement et peuvent se valoir comme les économies les plus «libérales» en ce qui concerne la protection du travail.



Source: Heritage Foundation, 2017 Index of Economic Freedom.

Avec un score qui ne s'élève qu'à 43,8, le Luxembourg se classe parmi les 30 moins bons élèves sur 186 pays. Un résultat tout aussi négatif se dégage, à première vue, des indicateurs de l'OCDE sur la protection de l'emploi, dont les scores varient entre 0 et 6.

¹⁰⁸ Elhanan Helpman et Oleg Itskhoki (2007): *Labor Market Rigidities, Trade and Unemployment*, NBER Working Paper No. 13365.

¹⁰⁹ Davidson, Carl and Steven Matusz (2000). "Globalization and labour market adjustment: How fast and at what cost?" *Oxford Review of Economic Policy*, 16, 42-56.

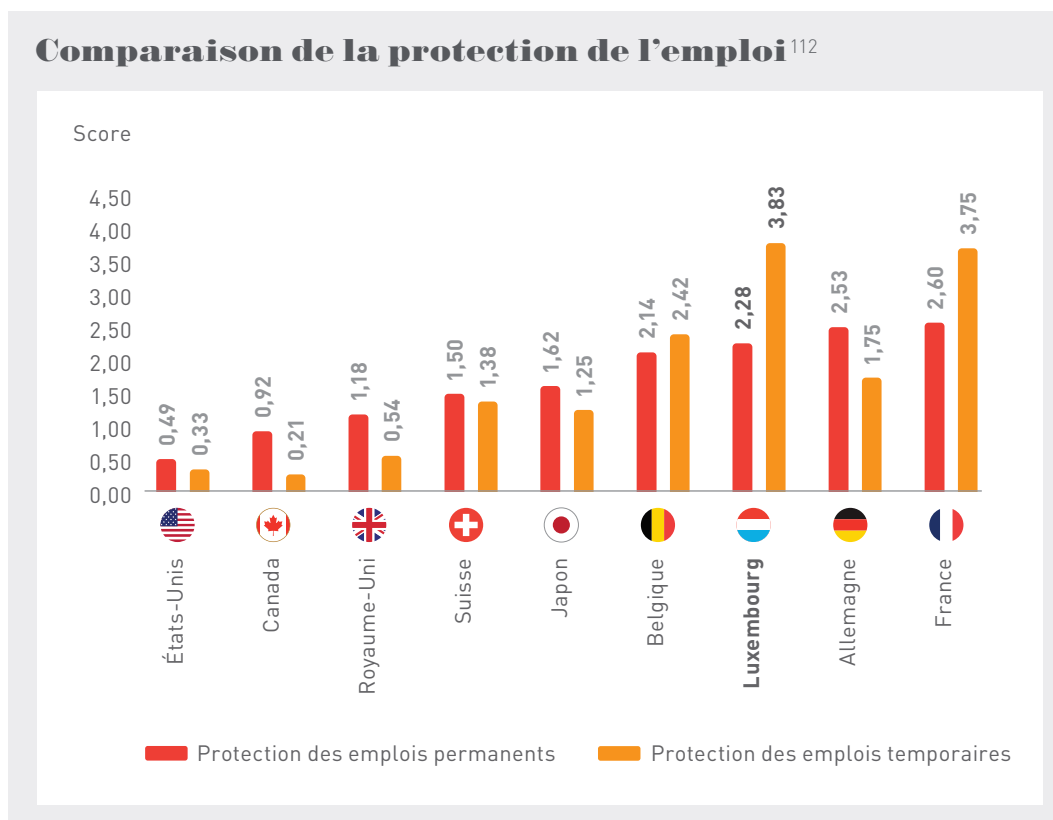
¹¹⁰ La performance des pays dans l'Index of Economic Freedom est quantifiée par le biais d'une échelle allant de 0 à 100.

L'indicateur «*labour freedom*» est composé de sept sous-catégories, à savoir:

- le ratio du salaire minimum par rapport à la valeur ajoutée par travailleur;
- les obstacles à l'embauche de travailleurs supplémentaires;
- la rigidité des horaires;
- la difficulté de licencier des salariés;
- la période de préavis;
- l'indemnité de licenciement obligatoire et;
- le taux d'activité.

¹¹¹ Source: <http://www.heritage.org/index/>.

Comparaison de la protection de l'emploi¹¹²



Source : OCDE, Les indicateurs de l'OCDE sur la protection de l'emploi 2013/2014.

En y regardant de plus près, il peut toutefois être constaté que la protection de l'emploi au Luxembourg est beaucoup plus accentuée au niveau des emplois temporaires (3,83) qu'au niveau des emplois permanents (2,28).

Sachant que l'emploi temporaire ne représente que 5% dans l'emploi salarié non-intérimaire¹¹³, la protection de l'emploi au Luxembourg paraît artificiellement gonflée. S'il est vrai que la protection des emplois, qui ne diverge pas considérablement de celle des pays voisins (2,14 en Belgique ; 2,53 en Allemagne et 2,60 en France), le Luxembourg est toutefois beaucoup moins compétitif par rapport à d'autres pays membres de l'OCDE tels que le Japon (1,62), la Suisse (1,50), le Royaume-Uni (1,18), mais surtout par rapport aux États-Unis (0,49) et au Canada (0,92). Afin de maximiser les gains potentiels de la libéralisation du commerce, le Luxembourg devra donc déployer des efforts considérables.

¹¹² Les indicateurs de l'OCDE du degré de protection de l'emploi sont établis à partir de 21 éléments qui quantifient les trois différents aspects de la réglementation sur la protection de l'emploi en vigueur au 1^{er} janvier de chaque année. Ces trois aspects sont le licenciement individuel de travailleurs titulaires de contrats réguliers, les surcoûts en cas de licenciement collectif et la réglementation visant les contrats de travail temporaire.

¹¹³ Retel, Observatoire de l'emploi (2016) : Tableau de bord du marché du travail luxembourgeois. <http://www.adem.public.lu/fr/publications/faits-et-chiffres/2016/tableau-de-bord-Retel-Juin-2016/index.html>.

La capacité et la volonté de redistribuer les gains

La libéralisation des échanges commerciaux entre deux pays ne peut, généralement, créer des gains équivalents, ni entre les pays, ni entre les personnes vivant au sein d'un de ces pays.

Qui gagne plus, qui gagne moins et pourquoi?

Bertil Ohlin, bénéficiant du soutien de son directeur de thèse Eli Heckscher (1879-1952) ajoute à l'avantage comparatif, qui naît du seul facteur de production «travail» selon Ricardo, le facteur de production «capital». Ladite théorie des dotations factorielles avance que l'avantage comparatif s'explique par les différences en termes de dotation en facteurs de production («*factor endowment*»), chaque pays ayant un avantage comparatif (et par conséquent un intérêt à exporter) dans la production d'un produit qui nécessite intensément le facteur de production dont il dispose en «abondance», l'abondance correspondant au rapport entre les deux facteurs au sein d'un pays (abondance relative) et non une abondance absolue. Dans le sillage de cette théorie, un pays importe les biens dont la production est intensive en facteurs de production y étant comparativement rare.

Le rôle du facteur abondant

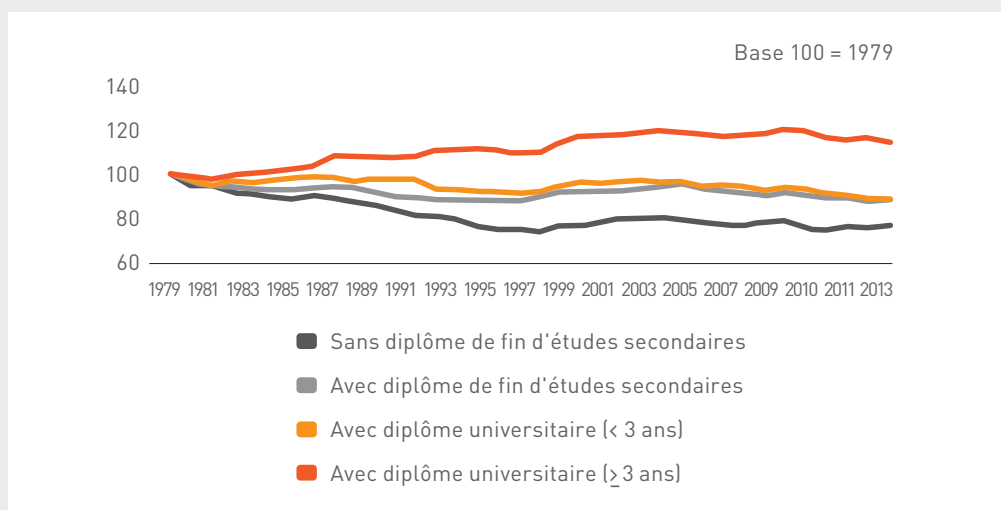
À titre illustratif, il est supposé qu'il existe deux pays (pour l'illustration les États-Unis et la Chine), deux biens (les avions et le textile) et deux facteurs de production (le capital et le travail). Les États-Unis se spécialisent dans la production d'avions parce que le capital y est abondant tandis que la Chine se spécialise dans la production du textile, le travail y représentant un facteur abondant. La Chine importe donc les avions parce que le prix relatif des avions américains est plus bas et les États-Unis importent les vêtements parce qu'ils sont moins chers en Chine. Ainsi, l'échange commercial compense la répartition géographique déséquilibrée des facteurs de production.

Qu'en est-il de la rémunération des facteurs au sein des deux pays? Wolfgang Stolper et Paul Samuelson ont fini par conclure qu'en règle générale, la rémunération du facteur abondant augmente et la rémunération du facteur rare baisse : ainsi, l'ouverture commerciale tire les salaires de la main-d'œuvre non-qualifiée aux États-Unis vers le bas tandis que les salaires des travailleurs non-qualifiés en Chine partent à la hausse et les salaires des travailleurs qualifiés américains augmentent tandis que ceux des travailleurs qualifiés chinois baissent.

Les relations diplomatiques entre les États-Unis et la Chine ont été établies dans les années '80 avec une accélération prompte de l'échange des biens. Il est vrai que les salaires de la main-d'œuvre qualifiée aux États-Unis ont progressé plus vite que ceux des travailleurs non-qualifiés à partir des années '80. Selon le Bureau of Labor Statistics¹¹⁴, les salaires hebdomadaires de la main-d'œuvre disposant d'un diplôme de fin d'études supérieures de trois ans ou plus se sont élevés à 1.193 dollars en moyenne en 2014, tandis que la moyenne de ceux des travailleurs sans diplôme de fin d'études secondaires n'était que de 488 dollars en moyenne.

114 United States Department of Labor, Bureau of Labor Statistics (2015): More education still means more pay in 2014. <http://www.bls.gov/opub/ted/2015/more-education-still-means-more-pay-in-2014.htm>.

L'évolution des salaires hebdomadaires qualifiés vs. non-qualifiés aux États-Unis



Source : United States Department of Labor, Bureau of Labor Statistics (2015). More education still means more pay in 2014.

Il est tout aussi vrai que les salaires des travailleurs non-qualifiés en Chine ont progressé : depuis 2001, la rémunération horaire a augmenté de 12 % chaque année¹¹⁵. Or, comment expliquer la progression simultanée des salaires des travailleurs qualifiés en Chine, qui devrait s'élever à 8 % - 15 % en 2016, selon le « China Salary Guide for 2016-17 » de l'agence de recrutement « ZW HR Consulting ». La rémunération du facteur rare n'est donc pas forcément punie et dans ce sens, le théorème de Stolper-Samuelson n'est pas en mesure de répondre entièrement à la question posée, la rémunération du facteur rare étant hautement rémunéré justement en raison de la pénurie existante.

Les gains de la libéralisation du commerce dépendent de la capacité d'un pays à redistribuer les gains en termes de revenu, mais également en termes de compensation pour les emplois perdus. L'Union européenne dispose à cette fin du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, doté d'un budget de 150 millions d'euros pour la période 2014-2020. Or, un État membre ne peut avoir recours à cet instrument de soutien financier que si 500 employés, au minimum, ont été renvoyés par une seule entreprise ou si les licenciements touchent un secteur particulier.

Bien qu'il soit théoriquement possible de redistribuer le revenu des gagnants du libre-échange aux perdants, cette option n'a, jusqu'à présent, que rarement été mise en œuvre. Il convient néanmoins de préciser qu'il est très difficile de cerner tous les perdants (et sont-ils uniquement des perdants en raison du libre-échange ?) et en deuxième lieu, il est difficile de quantifier l'envergure de leur perte afin d'y adapter les mesures de compensation. Une option envisageable serait de limiter les compensations aux perdants issus des industries qui sont en concurrence directe avec les importations. S'y ajoute le risque de désinciter la reprise du travail moyennant des filets de protection sociale inefficaces, qui pourrait néanmoins être contourné en limitant et en optant en faveur de subventions salariales ou de l'aide à l'emploi¹¹⁶.

¹¹⁵ The Economist (2015) : The future of Factory Asia - A tightening grip.

<http://www.economist.com/news/briefing/21646180-rising-chinese-wages-will-only-strengthen-asias-hold-manufacturing-tightening-grip>.

¹¹⁶ Zareh Asatryan, Sebastian Braun, Wolfgang Lechthaler, Mariya Mileva et Catia Montagna (2014) : Compensating the losers of free trade, WWW For Europe, Working Paper n° 63.

La redistribution – une question essentiellement politique

Si une « bonne » politique de redistribution des revenus n'est certes pas une tâche aisée, il existe bien des raisons de prendre l'idée en considération. L'OCDE (2005)¹¹⁷ note à ce propos que le refus d'un système compensatoire est susceptible d'entraîner un rejet de la libéralisation par les citoyens, stimulant ainsi le repli protectionniste. L'utilisation de « bonnes » mesures compensatoires, en revanche, permettrait de surmonter certaines carences du marché et de guider les travailleurs, qui ont perdu leur travail en raison de l'ouverture commerciale, vers des nouveaux emplois. Cependant, il importe de rappeler que la redistribution demeure un choix politique, l'économie ne pouvant assurer une redistribution plus équitable des gains du libre-échange sans avoir l'appui politique nécessaire. Finalement, la mise en place de mécanismes de redistribution est conditionnée par l'interaction nationale entre les agences pour l'emploi, les décideurs politiques, les entreprises et les syndicats.

La seule ouverture commerciale ou libéralisation des échanges commerciaux ne peut donc garantir de la croissance durable. Afin de générer de la croissance économique supplémentaire par le biais du libre-échange, la libéralisation des échanges doit être accompagnée par toute une série de mesures et de réformes, qui permettent de maximiser et pérenniser les gains pouvant être engrangés du libre-échange. Outre les conditions qui ont été mentionnées ci-avant, à savoir la demande internationale pour les biens et services d'un pays, sa productivité et compétitivité, ses capacités d'innovation, son accès aux marchés de capitaux internationaux et sa capacité et volonté de redistribuer les gains, un pays doit faire des efforts parallèles en matière de santé, d'éducation, de réglementation ou encore de qualité des infrastructures. L'ouverture commerciale est donc un vecteur important, mais pas unique de la croissance économique.

Rappelons d'ailleurs que la libéralisation des échanges n'est pas une fin en soi. Pour Hallaert (2006)¹¹⁸, la libéralisation des échanges ne représente qu'un élément de tout un ensemble de mesures ayant comme finalité d'assurer la stabilité macroéconomique et de mettre en œuvre des réformes structurelles visant par exemple à réduire les entraves aux affaires. De plus, il convient de noter que les effets de la libéralisation du commerce vont largement au-delà de la seule accélération de la croissance économique. Edwards (1998)¹¹⁹ identifie, pour 8 des 9 indices d'ouverture utilisés, un lien entre une politique commerciale ouverte et la croissance de la productivité entre 1980 et 1990. Dans la même lignée, Winters, McCulloch et McKay (2004)¹²⁰, qui se montrent quelque peu sceptiques par rapport à un lien inambigu entre le commerce et la croissance, trouvent des éléments de preuve montrant l'existence d'un impact favorable de la libéralisation commerciale sur la productivité. Par ailleurs, une analyse de 79 pays sur la période 1970-1989, menée par Sachs et Warner (1995)¹²¹ montre que le PIB annuel par habitant d'un pays ouvert¹²² dépasse celui d'une économie fermée de 2,2%.

Finalement, il ne peut être nié que l'impact de l'ouverture commerciale sur la croissance reste difficilement quantifiable, les résultats théoriques divergent considérablement. Toutefois, aucune preuve contraire n'a pu être établie jusqu'aujourd'hui et l'exemple argentin contient un enseignement important : initialement conçu afin de rétablir l'équilibre économique d'un pays, le protectionnisme est susceptible de pénaliser la société civile et les entreprises et d'entraver la progression socio-économique de ce pays pendant des années.

117 OECD Employment Outlook 2005, <http://www.oecd.org/els/emp/36780847.pdf>.

118 Hallaert Jean-Jacques, « A History of Empirical Literature on the Relationship Between Trade and Growth », *Mondes en développement* 3/2006 (no 135), p. 63-77 URL : www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2006-3-page-63.htm.

119 Edwards, S. (1998). Openness, Productivity and Growth: What do We Really Know? *The Economic Journal*, 108(447), 383-398. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/2565567>.

120 Winters, L., McCulloch, N., & McKay, A. (2004). Trade Liberalization and Poverty: The Evidence so Far. *Journal of Economic Literature*, 42(1), 72-115. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/321703>.

121 Sachs, Jeffrey D. and Andrew Warner (1995), *Economic reform and the process of global integration*, *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, 1-118.

122 Un pays est considéré comme étant ouvert si son taux tarifaire moyen est inférieur à 40%, les obstacles non-tarifaires touchent moins que 40% du commerce, les primes de taux de change sur le marché noir sont inférieures à 20%, l'État ne se réserve pas de monopole sur les exportations principales et si le pays n'est pas considéré comme étant un système économique socialiste.

Le libre-échange dans l'ADN du Luxembourg



II. Le libre-échange dans l'ADN du Luxembourg

L'intégration économique et politique – un fil rouge à travers l'histoire du Grand-Duché

Les preuves de la conviction luxembourgeoise de la nécessité de l'intégration économique, mais aussi politique, sont incontestables.



L'adhésion au **Zollverein** en 1842 a marqué le début de l'intégration économique du Luxembourg, agrandissant sa zone de chalandise pour les exportations de minerai de fer et amenant au Luxembourg les capitaux et la main-d'œuvre nécessaires au développement de sa sidérurgie. L'alliance avec les États de la Confédération allemande a été largement bénéfique pour le Grand-Duché, notamment à cause de la conclusion des accords de libre-échange de l'Allemagne avec la France en 1862 et la Belgique en 1863¹²³. En même temps, l'Allemagne était à cette époque l'un des seuls partenaires commerciaux

du Luxembourg. Ce dernier ne s'est pas manifesté sur la scène internationale avant 1914, tout d'abord à cause de son manque d'expérience diplomatique, mais également pour des raisons financières.

Pour citer l'historien luxembourgeois Gilbert Trausch, «(a)vant 1914, la politique étrangère du pays consistait pour l'essentiel à ne pas en avoir.»¹²⁴

73 % des électeurs en faveur d'un partenariat économique avec la France

Après avoir dénoncé le Zollverein en 1918, le Luxembourg a décidé de consulter la population sur l'avenir du pays, plus précisément sur la création d'une union économique soit avec la France soit avec la Belgique. Le résultat du référendum du 28 septembre 1919 fut univoque : 73% des électeurs étaient en faveur d'une union franco-luxembourgeoise¹²⁵.

123 Guy Thewes (2011) : Les gouvernements du Grand-Duché de Luxembourg depuis 1848, édition 2011, Service information et presse du gouvernement, https://www.gouvernement.lu/1828371/Gouvernements_depuis_1848-version_2011.pdf.

124 Trausch, Gilbert : « La stratégie du faible – Le Luxembourg pendant la Première Guerre mondiale (1914-1918) », p.90, dans : Le rôle et la place des petits pays en Europe au XX^e siècle (2015), dir. Gilbert Trausch. Nomos Verlag/Baden Baden-Bruyant/Bruxelles.

125 Gouvernement.lu (2013) : Le référendum au Grand-Duché de Luxembourg. <https://www.gouvernement.lu/2813918/referendum/2814001/historique>.

Malgré sa préférence pour former une union économique avec la France et cette dernière n'étant plus intéressée par le partenariat proposé suite à l'obtention d'un certain nombre de concessions de la part de la Belgique, qu'elle avait négocié en secret¹²⁶, le Luxembourg se tourne à son tour vers la Belgique et signe donc en 1921 la convention de **l'Union économique belgo-luxembourgeoise**, instituant une union douanière qui assure pendant 50 ans le libre-échange entre les deux partenaires. Le Luxembourg adopte par ailleurs le franc belge et confère à la Belgique le droit de conclure des accords de libre-échange avec des pays tiers en son nom.

La Convention de l'UEBL a été renouvelée deux fois pour être modifiée en 2002. La version renouvelée comporte des dispositions qui renforcent considérablement la collaboration entre les deux partenaires, qui ne se limite désormais plus aux seuls sujets économiques, étendant la coopération aux domaines des douanes et des accises, de la justice, de la sécurité des citoyens et de la santé.

La protection des investissements - une discipline luxembourgeoise

2.322 accords bilatéraux de protection des investissements en vigueur

Il existe deux types d'accords internationaux d'investissements : les traités bilatéraux en matière d'investissements et les traités multilatéraux ou plurilatéraux comportant des dispositions relatives aux investissements. Un traité bilatéral en matière d'investissements est un accord entre deux pays fixant des règles pour promouvoir et protéger les investissements réalisés par des investisseurs provenant de ces deux pays. Un traité comportant des dispositions relatives aux investissements peut quant à lui prendre la forme d'un accord de libre-échange prévoyant un chapitre sur l'investissement, d'un accord avec des dispositions limitées¹²⁷ en matière d'investissement ou bien d'un accord dont les dispositions ayant trait à l'investissement fixent seulement le cadre dans lequel s'inscrivent les investissements¹²⁸. Au nombre de 2.953 dans le monde (dont 2.322 sont en vigueur), les traités bilatéraux en matière d'investissements prévalent nettement sur les traités comportant des dispositions relatives aux investissements dont le nombre ne s'élève qu'à 367 (dont 297 sont en vigueur).¹²⁹

Le Luxembourg compte actuellement 96 traités bilatéraux (dont 73 sont en vigueur) et fait partie de 67 traités plurilatéraux comportant des dispositions relatives aux investissements (dont 54 sont en vigueur)¹³⁰. Jusqu'en 2015, le Luxembourg a collaboré avec la Belgique pour conclure des accords bilatéraux d'investissement avec des pays tiers.

Il convient tout d'abord de préciser que l'article 207 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne délègue à la Commission européenne la compétence de mener, après avoir obtenu l'autorisation du Conseil de l'Union européenne, des négociations en vue de conclure des accords de libre-échange. En matière de protection des investissements, les États membres ont cependant le droit de négocier des accords bilatéraux de façon autonome. L'article 212 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit que « *dans le cadre de leurs compétences respectives, l'Union et les États membres coopèrent avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes. Les modalités de la coopération de l'Union peuvent faire l'objet d'accords entre celle-ci et les tierces parties concernées. Le premier alinéa ne préjuge pas la compétence des États membres pour négocier dans les instances internationales et conclure des accords internationaux* ».

126 Ibid.

127 Qui se limitent à certains aspects spécifiques de l'investissement.

128 Les dispositions afférentes peuvent concerner, à titre d'exemple, la coopération dans le domaine de l'investissement.

129 UNCTAD Investment Policy Hub, <http://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA>.

130 Ibid.

Le Protocole de 2002 portant modification de la Convention coordonnée instituant l'UEBL¹³¹ dispose que

« 1. Les traités et accords afférents à la défense des intérêts économiques, notamment les accords concernant l'encouragement et la protection réciproque des investissements, les accords sur les produits de base et accords maritimes, conclus entre l'Union [belgo-luxembourgeoise] et les États tiers et qui ne tombent pas dans le champ d'application des accords internationaux déjà conclus par les Hautes Parties Contractantes, sont communs.

2. Ils sont conclus par la Belgique au nom de l'Union, sous réserve de la faculté pour le Luxembourg, de signer ces traités et accords conjointement avec la Belgique. Aucun de ces traités et accords ne peut être conclu, modifié ou dénoncé sans que le Luxembourg n'ait été entendu ».

En raison des fréquents retards et blocages d'accords bilatéraux d'investissements résultant du long processus de ratification (ils doivent être ratifiés par les Parlements régionaux belges), le Luxembourg a décidé en février 2015 de les conclure en son propre nom. Le communiqué de presse sur la 8^{ème} réunion conjointe des gouvernements belge et luxembourgeois, dite « Gäichel VIII » affirme à cet égard que « les deux gouvernements [...] déclarent [...] vouloir examiner ensemble comment finaliser et entériner les accords d'investissement actuellement en cours de négociation [et qu'ils] n'excluent pas qu'à l'avenir des accords puissent être négociés sur une base ad hoc avec des pays qu'ils estiment prioritaires »¹³².

Ses engagements en faveur d'une protection d'investissements ambitieuse ne se limitent cependant pas aux seuls investisseurs luxembourgeois. Afin d'en assurer l'efficacité pour les investissements européens et dans la perspective d'en générer un modèle exemplaire qui puisse être adopté à l'échelle internationale, le Grand-Duché s'est fortement engagé dans la réforme du mécanisme

de règlement des différends entre les investisseurs et l'État, également connu sous l'acronyme ISDS (« Investor-State-Dispute-Settlement »).

Présidence 2015 :

le Luxembourg s'engage en faveur d'une protection des investissements efficiente

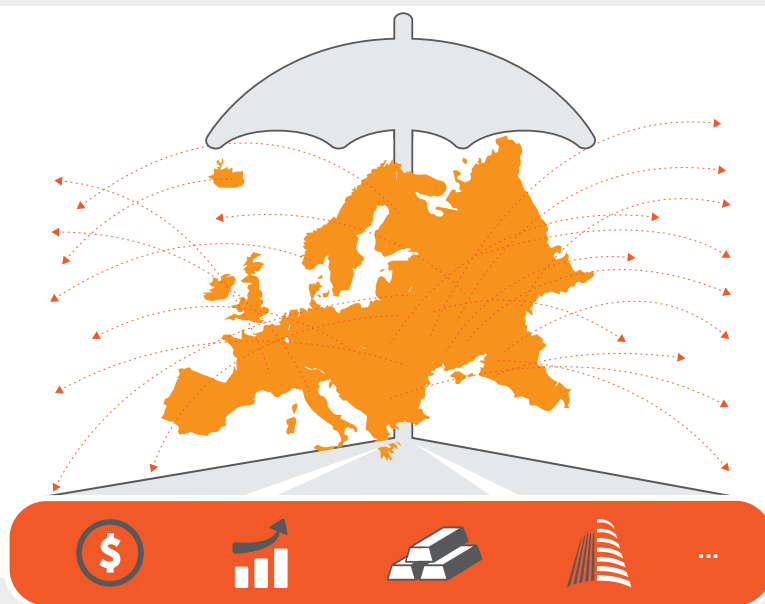
Le but de ce mécanisme d'arbitrage est d'inciter les investissements par une protection adéquate en offrant aux investisseurs la possibilité d'avoir recours à des arbitres neutres, par exemple en cas d'expropriation, tout en respectant la souveraineté des

États. Il s'agit par ailleurs d'une pratique très répandue dans les accords commerciaux entre l'Union européenne et des pays tiers : depuis les années '60, les États membres de l'Union européenne ont signé quelque 1.400 accords commerciaux avec des pays tiers qui incluent des dispositions de ce type de mécanisme, dont les États-Unis.

¹³¹ Source : http://www.chd.lu/wps/PA_RoleEtendu/FTSByteServingServletImpl/?path=/export/exped/sexpdata/Mag/001/001/035498.pdf.

¹³² Communiqué de presse [5 février 2015] : Déclaration conjointe - Gäichel VIII, <http://www.premier.be/fr/d%C3%A9claration-conjointe-%E2%80%93-g%C3%A4ichel-viii>.

La protection des investissements - une pratique de longue date



Malgré sa longue tradition, l'opposition qu'a subie l'ISDS et qui s'est aggravée dans le contexte du «*Transatlantic Trade and Investment Partnership*» (TTIP), le projet d'accord de libre-échange entre l'Union européenne et les États-Unis, est devenue si intenable¹³³ que la Commission européenne a procédé à une refonte substantielle, tenant compte des contributions reçues du Parlement européen, des États membres, des parlements nationaux et des participants à la consultation publique qui avait été menée à ce sujet.

La proposition du nouveau système transparent de règlement des litiges entre investisseurs et États - le système juridictionnel des investissements [en anglais ICS, «*Investment Court System*»] a été adoptée le 16 septembre 2015, les améliorations-clés étant les suivantes¹³⁴ :

- La mise en place d'un système juridictionnel public des investissements, composé d'un tribunal de première instance et d'une Cour d'appel ;
- les arrêts sont désormais rendus par des juges hautement qualifiés ;
- les principes de fonctionnement de la nouvelle Cour d'appel semblables à ceux de l'organe d'appel de l'OMC ;
- la définition de la capacité des investisseurs à saisir la juridiction est limitée à des cas précis, tels que la discrimination ciblée fondée sur le sexe, la race, les convictions religieuses ou la nationalité, l'expropriation sans indemnisation ou encore le déni de justice ;
- la consécration et protection du droit des États de réglementer est assurée par son inscription dans les accords de commerce et d'investissement.

Ayant assuré la Présidence du Conseil de l'Union européenne du 1^{er} juillet au 31 décembre 2015, le Luxembourg a joué un rôle vital dans l'élaboration concrète mais aussi dans l'avancement de ce dossier stratégique en matière de politique commerciale. Le caractère exemplaire paraît assuré : les principales innovations de l'ICS ont été intégrées dans l'Accord économique et commercial global entre l'Union européenne et le Canada (CETA, «*Comprehensive Economic and Trade Agreement*») en aval de la révision juridique des textes suite à la fin des négociations en 2014. De même, ces nouveaux principes ont été adoptés dans l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et le Vietnam, signé en date du 2 décembre 2015¹³⁵.

¹³³ Sur la base de la crainte que l'ISDS permettrait aux entreprises de poursuivre un État dont les législations ou réglementations économique, sociale, environnementale ou de santé publique démontrent une certaine discrimination qui pourrait finalement nuire à leurs affaires.

¹³⁴ Commission européenne (2015) : Communiqué de presse, «*La Commission propose un nouveau système juridictionnel des investissements dans le cadre du TTIP et des autres négociations européennes sur les échanges et les investissements*», http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5651_fr.htm.

¹³⁵ Commission européenne (2016) : CETA : EU and Canada agree on new approach on investment in trade agreement. <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1468>.

En 1944, le Luxembourg signe la convention du **Benelux** qui crée une union douanière entre la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg, et qui entre en vigueur le 1^{er} janvier 1948. S'ensuit l'institution de l'Union économique Benelux par le traité afférent du 3 février 1958, qui fut révisé et signé en 2008 pour entrer en vigueur en 2012. Aujourd'hui, l'Union économique Benelux peut se targuer d'une coopération étroite dans les domaines du marché intérieur et de l'union économique, du développement durable et de la justice et des affaires intérieures. Un nouveau pas essentiel a été fait en 2015 quand les trois partenaires ont décidé de prendre les devants dans la création d'un espace unique de l'enseignement supérieur en reconnaissant mutuellement le niveau des diplômes de l'enseignement supérieur¹³⁶.



La fin de la deuxième guerre mondiale marque par ailleurs le début d'une politique d'alliance transatlantique : après avoir signé la Charte des Nations Unies le 26 juin 1945 à San Francisco, il adhère officiellement à **L'Organisation des Nations Unies (ONU)** le 24 octobre 1945. Aujourd'hui, l'organisation compte 193 États membres. Le Grand-Duché dispose d'une représentation permanente à Genève, Vienne, Paris, Rome et New York.



Copyright : Scott Beale

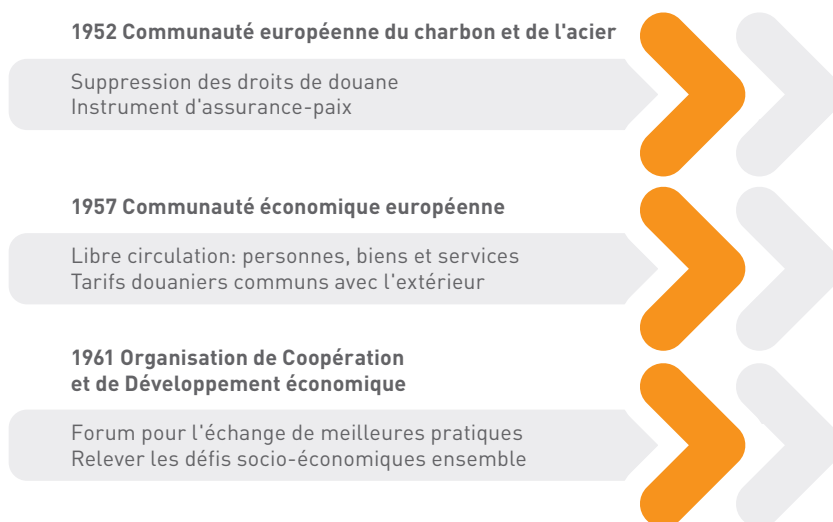
136 Source : <http://www.benelux.int/fr/nouvelles/les-pays-du-benelux-reconnaissent-mutuellement-le-niveau-des-diplomes-de-lenseignement-superieur>.

Abandon de la neutralité politique & militaire

Le Luxembourg est connu à l'ONU non seulement comme un membre actif, mais également comme un très bon élève en matière d'aide au développement : depuis 2009, il octroie environ 1% de son revenu national brut à la coopération par an¹³⁷, alors que la contribution recommandée par la résolution des Nations Unies du 24 mars 1970 est fixée à 0,7%. En 2015, l'aide publique au développement luxembourgeoise s'est élevée à 325 millions d'euros, soit 0,95% du revenu national brut¹³⁸. Les crédits réservés pour la coopération au développement resteront substantiels dans les années à venir : selon le budget 2017, ils s'élèveront à 306 millions d'euros pour 2017, à 324 millions d'euros pour 2018, à 338 millions d'euros en 2019 et à 348 millions d'euros pour 2020¹³⁹. La réorientation politique d'après-guerre marque d'ailleurs la fin de la neutralité luxembourgeoise, chérie et défendue par tous les moyens. L'article premier de la constitution, qui disposait en 1868 que «(l)le Grand-Duché de Luxembourg forme un État indépendant, indivisible et inaliénable et perpétuellement neutre» devient «(l)le Grand-Duché de Luxembourg forme un État libre, indépendant et indivisible» en 1948.

Suite à l'abandon de son statut de neutralité, le pays devient en 1949, avec 11 autres signataires, un membre fondateur de **L'Organisation du traité de l'Atlantique Nord** (OTAN), une alliance militaire et politique visant à sauvegarder la liberté et la sécurité de ses membres (actuellement 28) par des moyens politiques et militaires. Aujourd'hui, le Luxembourg accueille l'une des agences de soutien les plus importantes de l'OTAN, l'Agence OTAN de soutien et d'acquisition (en anglais: NATO Support and Procurement Agency; NSPA), employant à peu près 1.100 personnes¹⁴⁰. Le support politique dont bénéficie l'OTAN au Luxembourg a été reconfirmé par la récente annonce d'une collaboration avec le Ministère de la Défense et le Centre des technologies de l'information de l'État visant à mettre à la disposition de l'organisation un centre de données hautement sécurisé¹⁴¹.

Suivirent les années européennes. En 1949, le Luxembourg devient un des dix membres fondateurs du **Conseil de l'Europe**¹⁴². Cette organisation politique européenne, qui comprend aujourd'hui 48 États membres, veille à la protection des droits de l'homme. Ainsi, le Conseil de l'Europe a joué un rôle précurseur dans l'abolition de la peine de mort et ce non seulement sur le Vieux Continent : depuis 1997, aucune exécution n'a eu lieu sur le territoire des 47 membres de l'organisation. À ce propos, il a mis en garde, en été 2016 et en octobre 2016, la Turquie contre le rétablissement de la peine de mort. Le Conseil traite également : la non-discrimination et la lutte contre le racisme, la défense de la liberté d'expression, l'égalité entre les femmes et les hommes, la protection des droits des enfants, la défense de la diversité culturelle, l'observation des élections, l'éducation aux droits de l'homme et à la démocratie ou encore la qualité des médicaments et des soins de santé.



137 <http://www.luxembourg.public.lu/fr/le-grand-duche-se-presente/luxembourg-monde/cooperation-au-developpement/apd/index.html>.

138 Ministère des Affaires étrangères et européennes (2016): La Coopération luxembourgeoise - Rapport annuel 2015. <http://www.cooperation.lu/2015/fr/651/%C3%89volution-de-l%E2%80%99aide-publique-au-d%C3%A9veloppement-en-2015>.

139 Ministère des Finances (2016): Projet de Budget Vol. I, <http://www.budget.public.lu/lu/budget2017/links-dokumenter/dokumenter/budget-2017-vol1/minfinances-vol1-de-budget-2017-ve.pdf>.

140 Source: <http://www.nspa.nato.int/fr/organization/nspa/nspa.htm>.

141 OTAN (2016): Lancement d'un projet commun de centre informatique Luxembourg/NSPA. <http://www.nspa.nato.int/fr/news/news-20160509-1.htm>.

142 A ne pas confondre avec le Conseil de l'Union européenne ou le Conseil européen qui sont des institutions européennes exclusivement.

C'est par la signature du traité de Paris en 1951, qui institue **la Communauté européenne du charbon et de l'acier** (CECA), précurseur de toutes les institutions communautaires, que le Luxembourg est devenu l'une des trois « capitales » de l'Union européenne en 1952: la Haute Autorité de la CECA, son organe exécutif, avait son siège au Grand-Duché. C'était le début d'une relation de confiance qui perdure encore aujourd'hui. Fidèle partisan de la construction européenne, le Luxembourg figurait également parmi les membres fondateurs de la **Communauté économique européenne**. Fort de deux succès, à savoir la reconnaissance du principe de l'égalité juridique de tous les États, indépendamment de leur taille, et la revendication d'une représentation directe dans les institutions européennes, le Luxembourg a signé les traités de Rome en 1957, qui mettent en place la Communauté économique européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique (EURATOM), visant à gérer ensemble les matières nucléaires en Europe et à assurer que ces dernières ne soient pas utilisées à des fins autres que celles prévues¹⁴³.

**Tout commença
par la CECA**

Au fil de ces années très europhiles, le Luxembourg n'a toutefois pas perdu de vue l'importance de la coopération internationale. En 1960, il signe ensemble avec 17 autres pays européens, les États-Unis et le Canada, la convention de Paris pour devenir membre de **L'Organisation de Coopération et de Développement Économiques** (OCDE) qui avait initialement pour mission de renforcer et de coordonner l'économie de ses adhérents en promouvant le libre-échange. Aujourd'hui, l'OCDE compte 35 pays membres – principalement les économies les plus avancées mais également quelques économies émergentes.

Coopération

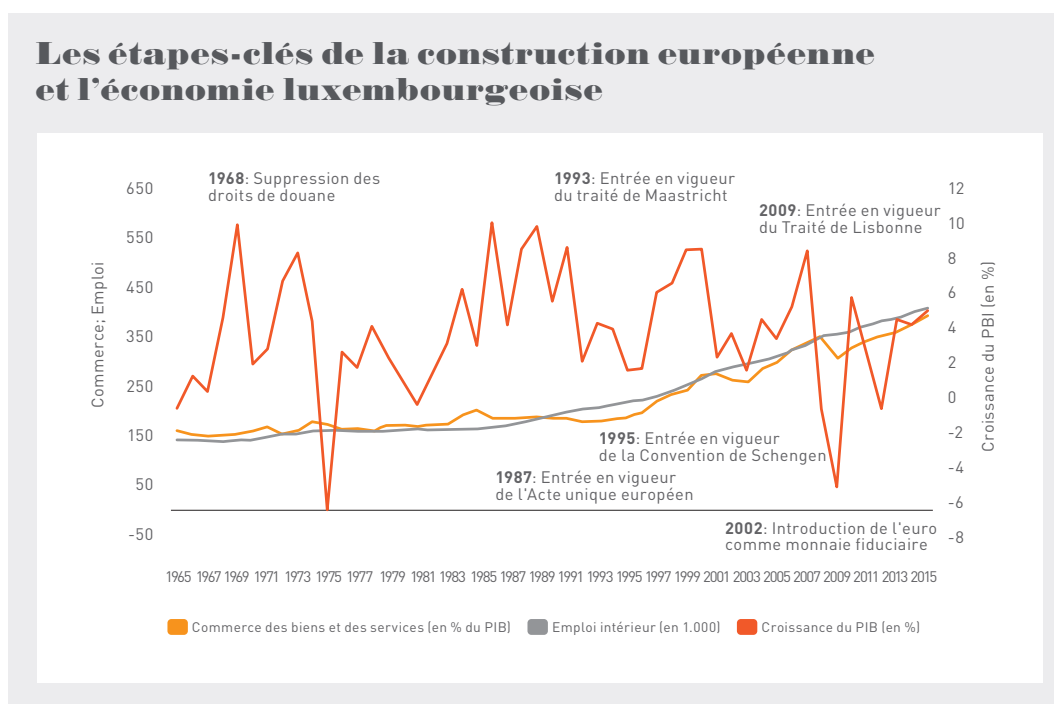
internationale

Actuellement, l'OCDE est l'un des plus importants forums économiques et politiques pour le Luxembourg. Ses nombreux documents de travail, études économiques, analyses comparatives et recommandations brossent un aperçu exhaustif de l'économie internationale et luxembourgeoise, et permettent d'inscrire les politiques socio-économiques du pays dans un contexte international et de s'inspirer de l'inventaire des meilleures pratiques dressé par l'organisation.



143 *Gouvernement.lu: L'UE et organisations internationales, <http://www.gouvernement.lu/1719301/ue-organisations-internationales>.*

En 1985, le Luxembourg décide avec quatre autres pays de l'Union européenne (l'Allemagne, la Belgique, la France et les Pays-Bas) de supprimer toutes leurs frontières intérieures pour former l'Espace Schengen, un espace commun avec une seule frontière extérieure. Si la suppression des frontières intérieures a apporté des bénéfices majeurs aux membres de l'Espace Schengen, la crise des réfugiés a illustré que ces derniers devront déployer davantage d'efforts afin d'assurer une gestion effective de leurs frontières extérieures communes.



Source : Conceptualisation de la Chambre de Commerce ; Statistiques AMECO.

Traité de Maastricht

Le Succès fir Lëtzebuerg

L'Union européenne telle que nous la connaissons aujourd'hui n'a cependant été instituée qu'avec la signature du Traité de Maastricht en 1992, par douze pays européens. Il va de soi que le Luxembourg en faisait partie. Le titre de la brochure informative que le pays a publié avant la ratification du traité en 1993 en dit long sur son europhilie et sa foi en le projet de paix et de prospérité : « *Traité de Maastricht – Maastricht e Succès fir Lëtzebuerg* »¹⁴⁴.

Le Traité de Maastricht pose les bases de la monnaie commune, l'euro, qui est adopté comme monnaie scripturale par les banques et institutions financières en 1999 et mis physiquement en circulation le 1^{er} janvier 2002. Si l'ancien Premier ministre, ministre des Finances luxembourgeois, Pierre Werner était convaincu de l'idée d'une monnaie commune dès 1969¹⁴⁵, le premier sondage Eurobaromètre mené par la Commission européenne depuis l'introduction des billets et pièces en euros a montré que les citoyens luxembourgeois le sont également devenus. Ils sont même les plus optimistes par rapport à l'euro : 83% le considèrent comme étant une bonne chose, la moyenne des 12 pays de l'euro ne s'élevant qu'à 53%¹⁴⁶.

« **Oui** » à l'euro

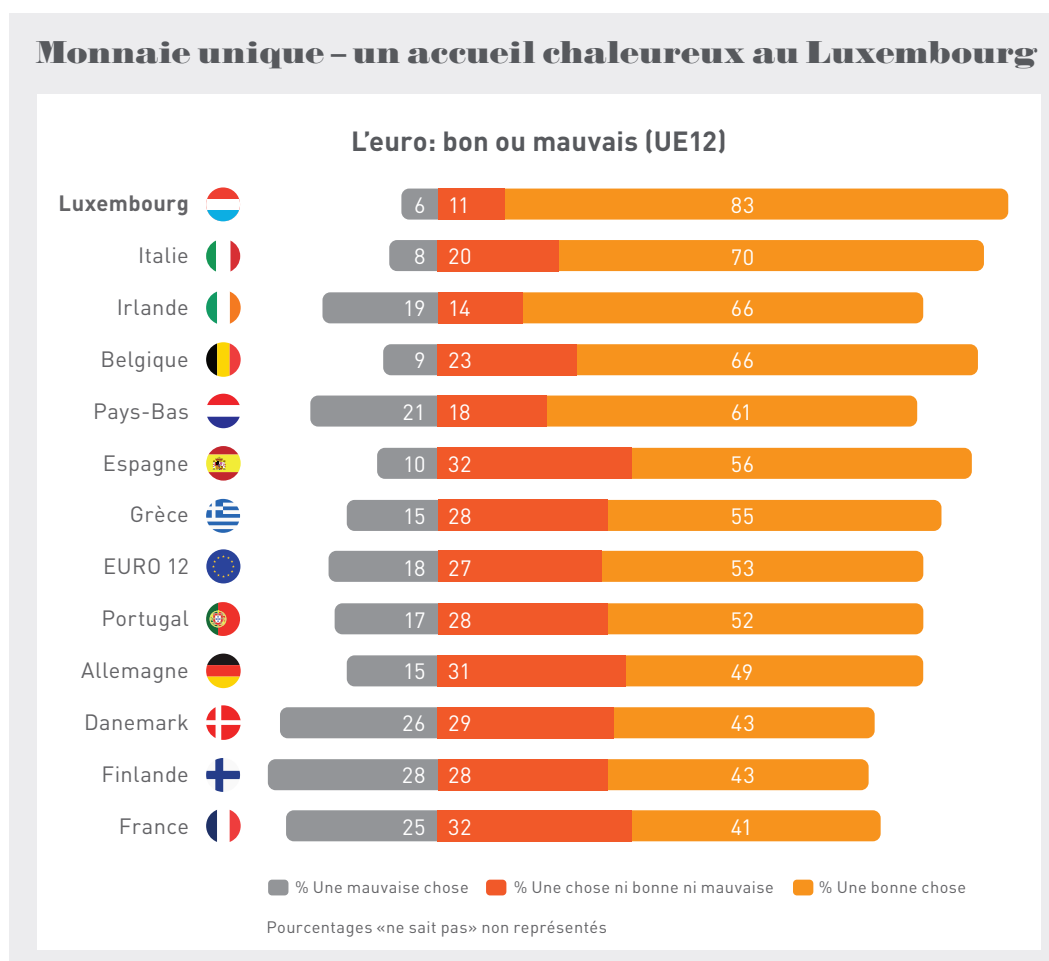
144 CVCE.eu by Uni.lu:

http://www.cvce.eu/obj/brochure_publiee_par_le_luxembourg_sur_le_traite_de_maastricht-fr-a41f63c2-d0f7-49a4-8fbc-c27c5ac258bb.html.

145 Le « Plan Werner » en témoignage.

146 Commission européenne [2002]: Eurobaromètre 57 - Printemps 2002.

Monnaie unique – un accueil chaleureux au Luxembourg



Commission européenne (2002) : Eurobaromètre 57 - Printemps 2002.

En 2007, le Luxembourg signe également le **Traité de Lisbonne**. Ce dernier transforme l'architecture institutionnelle de l'Union. Il dote l'Union européenne de la personnalité juridique, crée le poste de haut représentant de la politique étrangère européenne, clarifie le rôle des parlements nationaux et les compétences de l'Union européenne et introduit le mécanisme de l'initiative citoyenne. L'Union européenne devient donc un sujet de droit international capable de négocier et de conclure des accords de libre-échange internationaux en son propre nom et au nom des États membres, la politique commerciale devient une compétence exclusive de l'Union européenne.

Je t'aime un peu, beaucoup¹⁴⁷...



Illustration : Fargo

Dans le plus récent «Parlemètre»¹⁴⁸ de novembre 2015, le Grand-Duché s'avère être le pays le plus europhile parmi les 28 États membres de l'Union européenne. Selon ce sondage, 74% des Luxembourgeois se sentent attachés à la construction européenne, un taux nettement supérieur à la moyenne des résultats recueillis dans l'Union européenne, qui ne s'élève qu'à 51%. Par ailleurs, l'écart entre le Luxembourg et les autres États membres est assez remarquable. Ainsi, la Lettonie, deuxième pays le plus convaincu par le projet européen, atteint 65% et, parmi les Maltais, qui se placent sur la 3^e marche du podium, 62% se disent euro-passionnés. Qu'en est-il de nos pays limitrophes? Tandis que 61% de nos voisins belges sont favorables à l'Europe, cette affection est moindre en France (57%) et en Allemagne (56%). Quels seront les résultats du prochain sondage qui sera mené en fin d'année? L'amour luxembourgeois pour l'Europe est-il irrévocable?

147 Paru comme «Chiffre du mois» dans l'édition Septembre/Octobre 2016 du MERKUR.

148 Une enquête du Parlement européen.

Commentaires

« Donnons l'exemple à ceux qui doutent ! »

Marc Feider

Senior Partner
Allen & Overy



Il faut se réjouir de cette adhésion à l'Europe. Elle mérite et a besoin d'avoir un soutien populaire massif. L'Union européenne est perçue avant tout comme une construction rationnelle à dimension politique et économique qui est, dans une large mesure, subie.

Pire, certains acquis européens sont devenus tellement évidents qu'ils ne sont même plus perçus comme des progrès ou des attraits. La construction européenne dont nous bénéficions au quotidien n'a paradoxalement jamais été portée véritablement par les émotions des peuples européens. Même s'il faut se féliciter du score de 74 %, j'ai quelques doutes sur la nature de notre europhilie. Adhésion oui, mais fierté ? Sommes-nous fiers de l'Union européenne ? Dans la négative, nous aurions tort ! Soyons fiers de l'Europe. Finalement et dans un autre ordre d'idées, n'oublions pas que notre soutien à l'Europe peut constituer un avantage.

« La réponse dépend de la question »

Charles Goerens

Député européen



A première vue 74 % d'opinions favorables pour l'Europe peut paraître très encourageant. Est-ce à dire que les citoyens luxembourgeois seraient tout aussi positifs si cette question leur était posée dans le cadre d'un référendum ?

L'interrogation est justifiée au regard du résultat du référendum organisé à l'occasion de la procédure de ratification du projet de Traité constitutionnel en 2005. En moins de six mois, les sondages donnaient des résultats allant de plus ou moins 80 % d'opinions favorables à moins de 50 % d'adhésion. On peut en déduire que le « oui » à l'Europe l'emporte si la question est posée spontanément, sans débat contradictoire. Par contre le fait que le gouvernement organise un référendum amène les électeurs à être extrêmement circonspects. Comment expliquer autrement la volatilité des résultats portant sur la même question, mais dans des contextes différents ? Je persiste à croire que nos citoyens, du moins un grand nombre d'entre eux, font dépendre leur réponse autant du contexte dans lequel se prend leur décision que du texte faisant l'objet de la question.

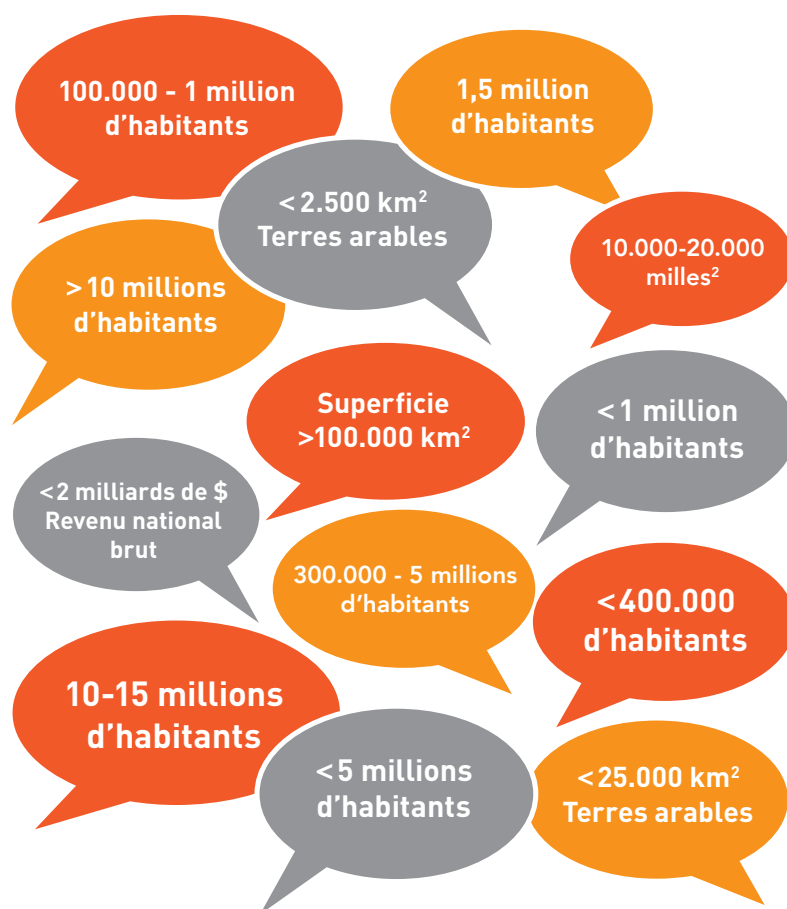
Le sort du Luxembourg a été scellé dès les premières heures de son indépendance acquise en 1839 : le Luxembourg est un partenaire, un allié loyal qui fait du maintien de la paix et de la diplomatie son crédo. En jouant sur sa position stratégique au cœur de l'Europe, le Luxembourg a su accélérer son développement socio-économique, d'abord en s'engageant dans des démarches de coopération avec ses voisins directs pour élargir progressivement son rayon d'action à l'échelle de la Grande-Région, de l'Europe et du monde. Pour un pays de petite taille, cette approche intégrative, tant au niveau des institutions qu'en termes de coopérations bilatérales, est d'autant plus importante qu'elle permet de compenser les désavantages liés à la petite dimension. C'est ce que Panke [2012]¹⁴⁹ entend par « *institutional memory* » : un petit pays renforce ses capacités de négociation commerciale en tirant des leçons des expériences faites au cours des années, une approche dont l'effet devrait augmenter avec la durée sur laquelle les diplomates sont assignés à un domaine de négociation particulier.

149 Panke, D. (2012). *Dwarfs in international negotiations: how small states make their voices heard*. *Cambridge Review Of International Affairs*, 25(3), 313-328.

Ouvert par conviction et/ou par nécessité?

Petite économie = ?

Petite économie, mini-économie, économie de petite dimension - au vu de l'absence d'une définition commune du concept de « petite économie », les discussions relatives ne peuvent être menées de manière objective et précise. L'incohérence au niveau des critères de référence ne permet pas un débat académique dépourvu d'ambiguïtés. Si la taille de la population est la plus courante mesure appliquée dans la littérature, aucun consensus n'a été établi pour ce qui est du référentiel de taille¹⁵⁰.



Si les premières définitions des années '60 prévoyaient un nombre d'habitants relativement élevé (plus de 10 millions d'habitants), les seuils ont été progressivement revus à la baisse au fil des années. Cet abaissement reflète d'une part l'émergence de nouveaux petits états à 1 million d'habitants ou moins (11 dans les années '60, 17 dans les années '70 et 8 dans les années '80) résultant de la décolonisation¹⁵¹. D'autre part, l'évolution est liée à la reconnaissance croissante de l'impertinence de la définition de « petite économie » pour toute une série de pays dont les spécificités divergent de celles des plus petits pays.

¹⁵⁰ Sources des graphiques : Kuznets, S. 1960. "Economic growth of small nations". In *The Economic Consequences of the Size of Nations*, Edited by: Robinson, E. A. G. London : Macmillan; Demas, W. 1965. *The Economics of Development in Small Countries with Special Reference to the Caribbean*, Montreal: McGill University Press; Robinson, E.A.G., ed. (1960) *The Economic Consequences of the Size of Nations: Proceedings of A Conference Held by the International Economic Associations*, MacMillan, Toronto; Jalan, B. 1982. "Classification of economies by size". In *Problems and Policies in Small States*, Edited by: Jalan, B. London: Croom Helm; 1997; Commonwealth Consultative Group (1985) *Vulnerability: Small States in the Global Society*, Commonwealth Secretariat, London; Commonwealth Secretariat (1997): *A Future for Small States: Overcoming Vulnerability*, London Report by a Commonwealth Advisory Group; Ross, K. *The Commonwealth: a leader for the world's small states?. The Round Table. [Small Statehood and the Commonwealth Reconsidered: Presented to Delegations at the Commonwealth Heads of Government Meeting, Edinburgh, October; Hostert, M.*

¹⁵¹ Professor Paul Sutton (2011: *The Concept of Small States in the International Political Economy, The Round Table: The Commonwealth Journal of International Affairs*, 100:413, 141-153, DOI: 10.1080/00358533.2011.565625.

Commentaire

Dr Serge Allegrezza

Directeur

STATEC

Institut national de la Statistique et des Études Économiques



Qu'est-ce qu'un petit État?

L'un des éléments les plus ardues dans ce type d'étude est l'étiage à partir d'une mesure de la taille des pays, préalable à l'identification des «petits» pays. Plusieurs critères ont été utilisés: population, surface du pays, PIB en niveau, ouverture au commerce extérieur et aux investissements étrangers, part de la population étrangère, poids dans les organisations internationales et dans la prise de décision etc. Souvent, par souci de facilité, les études se limitent à la population en milliers de personnes.

C'est le critère que le professeur Briguglio a retenu pour son nouveau livre «*Small States and the European Union*», ouvrage présenté le 30 juin 2016 au Cercle Cité à Luxembourg, juste après sa publication chez Routledge.

Dans l'UE, les pays ayant une population de moins de 3,6 millions d'habitants sont les trois pays baltes, la Slovénie, Chypre, Malte et le Luxembourg. En regardant la distribution des tailles en termes de population, sur les 28 pays que compte l'UE, un quart a moins de 3,6 millions d'habitants. Ensemble, les plus petits pèsent 3% de la population totale de l'UE.

On a coutume de cataloguer les pays comme la Belgique ou les Pays Bas, nos partenaires historiques, comme des «petits» pays, alors qu'ils font partie des pays de relativement grande taille, au-dessus de la moyenne européenne!

En effet, la taille médiane est à moins de 9,1 millions d'habitants (la moyenne est de 18 millions) environ, l'écart type de 23,5 millions de personnes. Le groupe de pays de moyenne taille, avec moins de 9 millions d'habitants, comprend: l'Irlande, la Finlande, le Danemark ou l'Autriche. Un troisième groupe de moins de 17 millions d'habitants serait constitué des pays comme la Suède, les Pays-Bas, le Portugal, la Grèce, la Belgique... Le dernier groupe, comprenant les quatre grands pays, mais aussi l'Espagne, la Pologne et la Roumanie. Il est clair à partir de cette discussion que la caractérisation des «petits» est arbitraire puisqu'il faut placer le curseur de manière précise. Certains ont imaginé une combinaison de tous ces critères pour en faire un indice composite, une idée intéressante même si elle n'a pas réussi à s'imposer.

Étudier les petits États

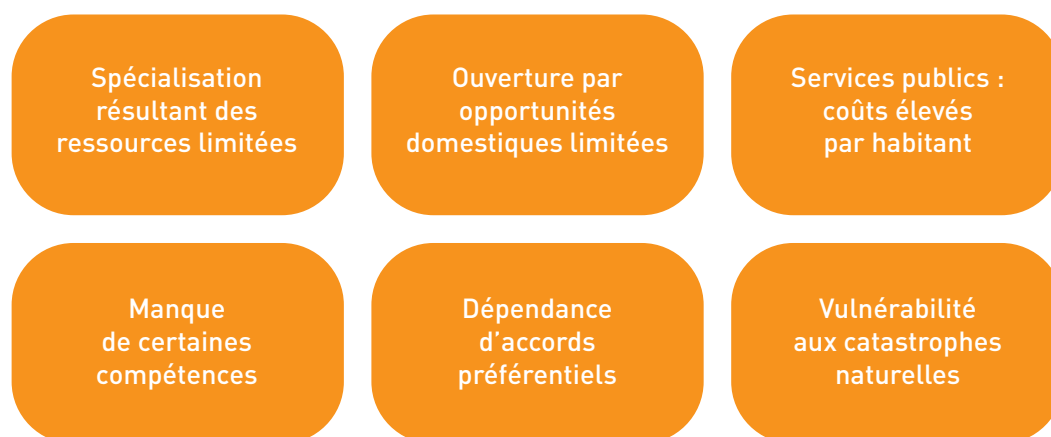
L'enjeu de l'analyse des petits (micro?) États est cruciale. Notre hybris nous conduit à nous comparer à des géants plutôt qu'aux tout petits. Je plaide pour une recherche qui tenterait de valider sur un grand nombre de critères, aussi bien économiques, sociaux, politiques, culturels, historiques, écologiques, les propriétés différenciatrices du fonctionnement d'économies ou d'États de petite taille.

Une grande conférence européenne qui devra avoir lieu à Luxembourg cette année devrait donner l'occasion de faire le point sur les connaissances dans le domaine et de dessiner un agenda de recherche (avec le professeur Briguglio). Espérons que ce projet pourra rallier le maximum d'acteurs autour de sujets d'intérêt international.

Photo: Luc Kohnen

Or, même si les délimitations d'une « petite économie » n'ont jusqu'à présent pas été ramenées à un dénominateur commun, il est communément accepté que les petites économies affichent un rapport du commerce au PIB plus élevé que les grandes¹⁵².

Les caractéristiques d'une petite économie



Commonwealth Secretariat (1996) : Small States: Economic Review and Basic Statistics, Vol. 2, London.



Briguglio, L. (2014) : "A Vulnerability and Resilience Framework for Small States", in Building the Resilience of Small States: A Revised Framework, Commonwealth Secretariat, London.

152 Rose, A. 2006. Size Really Doesn't Matter: In Search for a National Scale Effect. *Journal of the Japanese and International Economies* 20(4): 482-507.

Cette ouverture importante provient du fait qu'elles ne peuvent pas réaliser des économies d'échelle en raison de la taille limitée de leur marché¹⁵³ : la plupart des activités économiques dans une petite économie n'atteignent pas la masse critique, le coût unitaire étant largement plus élevé dans un petit que dans un grand pays¹⁵⁴.

Ce désavantage l'amène à étendre sa zone de chalandise « naturellement » moyennant le commerce international¹⁵⁵. Bien que la dépendance du commerce extérieur - non seulement des exportations, mais également des importations de ressources naturelles et du facteur « travail » - peut la rendre plus efficace en matière de facilitation des échanges¹⁵⁶, l'incapacité à produire des économies d'échelle peut toutefois impliquer certains inconvénients majeurs, à savoir une diversification et un volume limités des produits et des services exportés ainsi qu'un nombre restreint de partenaires commerciaux¹⁵⁷.

Fortement dépendante des échanges de biens et de services avec quelques partenaires, la petite économie se voit confrontée à une autre condition présentée comme étant particulièrement problématique : la vulnérabilité¹⁵⁸, définie comme « *le risque pour [un pays] d'être négativement affecté (d'être « blessé ») par des chocs exogènes, c'est-à-dire des événements imprévus et incontrôlables* »¹⁵⁹. « *Comme la majorité de la production de [la petite économie] est exportée, les grands pays peuvent être considérés comme une locomotive qui tire sa conjoncture, à condition pourtant qu'elle arrive à s'accrocher lors du démarrage. Les cycles conjoncturels, dont l'ampleur et la durée peuvent varier, sont alors largement « importés »* »¹⁶⁰. Le Luxembourg en a fait l'expérience lors des deux crises pétrolières dans

Locomotive ou frein...

...en fonction des caprices du vent

les années '70 et à l'occasion de la crise financière de 2008 : locomotives de la croissance économique moyennant le commerce extérieur en période de conjoncture favorable, les partenaires commerciaux d'un petit pays peuvent tout aussi bien devenir un frein à sa croissance en situation économique morose.

153 Tony Heron (2008) *Small States and the Politics of Multilateral Trade Liberalization*, *The Round Table*, 97:395, 243-257.

154 Harvey W. Armstrong & Robert Read (2003) *The determinants of economic growth in small states*, *The Round Table*, 92:368, 99-124, DOI: 10.1080/750456745.

155 Alesina, A., and Wacziarg, G. 1998. *Openness, Country Size and Government*. *Journal of Public Economics* 69(3) : 305-321.

156 Amin, M., and Haidar, J. I. 2014. *Trade Facilitation and Country Size* *Empirical Economics* 47: 1441-1466.

157 IMF (2013). *Macroeconomic issues in small states and implications for fund engagement*. <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/022013.pdf>.

158 Professor Paul Sutton (2011) *The Concept of Small States in the International Political Economy*, *The Round Table*, 100:413, 141-153, DOI: 10.1080/00358533.2011.565625; Matthew Louis Bishop (2012) *The political economy of small states: Enduring vulnerability ?*, *Review of International Political Economy*, 19:5, 942-960, DOI: 10.1080/09692290.2011.635118; Moon, B. (1998). *Exports, Outward-Oriented Development, and Economic Growth*. *Political Research Quarterly*, 51(1), 7-36. doi: 1. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/448828> doi: 1.

159 Guillaumont P., 2001. *Ouverture, vulnérabilité et développement* Document de travail de la série Etudes et Documents E 2001.03.

160 Gaston Reinesch : *Existe-t-il un déterminisme de la très petite dimension ?* https://www.forum.lu/wp-content/uploads/2015/11/1897_93_94_Reinesch.pdf.

Interview

Lino Briguglio

Director, Islands and Small States Institute
Professor, Economics
University of Malta



In your latest book “Small States and the European Union: Economic Perspectives”, you assess the economic performance of 10 European economies with a population of 3 million or less (Cyprus, Estonia, Iceland, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malta, Slovenia, Macedonia and Montenegro). What do these states have in common?

All these countries are very open, that's what they have in common. A large proportion of their final sales are purchased by foreigners and they therefore have to assign importance to international competitiveness. These countries also depend highly on strategic imports (such as industrial supplies, food and fuel, etc.). Among the 10 countries that have been assessed in my book, Luxembourg is the most open economy.

Do you agree with the statement that opening up trade boosts economic growth in small states such as Luxembourg? Is that a universal truth or does its accuracy depend on any other factors?

There certainly is a close correlation between openness and GDP per capita. The most economically successful small states depend highly on international trade. A small state has to open up to international trade, as it cannot rely on its small domestic market. Those small states that have not opened up properly are almost failed states. If a country depends highly on exports, as is the case of Luxembourg, it has to be competitive. That basically means that workers have to be productive and generate a relatively high income per hour efficiently. It is all about productivity, which is not just a matter of wage rates. In Luxembourg, Malta and Iceland for instance, wage rates are higher than in other small EU states and yet, they have competitive economies. What matters therefore is unit costs - that is wage rates adjusted for productivity.

A European Parliament Eurobarometer from November 2015 shows that all member states covered in your book, except for Cyprus (and Iceland, excluded from the survey), are more optimistic about the experienced benefits of their country's membership to the EU than the EU-average, Luxembourg (85%), Lithuania (85%) and Malta (84%) figuring among the top 3. What explains these diverging views?

Cypriot banks were highly exposed to contagion. When Greece was allowed to haircut its debt settlements, Cypriot banks lost a relatively high proportion of the value of their financial assets. Moreover, the explosion of a power station damaged the whole economy. Many Cypriots felt that the EU did not understand their situation as the so called Troika imposed numerous austerity measures including bail-in, which in practice meant that many Cypriot depositors were expected to solve the problem, even though it was not their fault. So they felt like being punished instead of helped. Regarding Iceland, the majority of the voting population on this island felt that they could lose more than they would gain from EU membership. The Baltic states look upon the EU as a guarantee against a possible invasion by Russia and therefore, the population of these countries generally approve of EU membership. Malta and Luxembourg are very positive about the EU. However, up to 2003, the Maltese voters were split almost 50/50 with regard to EU membership because one of the major political parties was against it. But after EU accession, things changed and both major parties would seem to be in favor of membership. Luxembourg is not benefitting a lot from the EU not in terms of financial aid or regional funds but its population expresses a favorable attitude towards the EU, possibly because the country hosts important EU institutions which generate considerable income and employment.

What does it take, in your opinion, for a small state to successfully influence EU policy-making?

Small states can in practice not outvote larger ones which is due to the system of qualified majority. Luxembourg at present may have a louder voice than the other small states with Jean-Claude Juncker being the President of the European Commission and Luxembourg is also a founding member of the EU which bestows it with some political weight. In general, small states' influence on policy issues is however limited. Some have achieved permanent derogations or transition periods in implementation of directives and regulations. The 7 small states, members of the EU with a population of about 3 million or fewer may strengthen their voice if they form some sort of coordinating arrangement. Unfortunately, block-forming among the small states is largely missing. As far as I know, for example, Malta hardly ever considered the Baltic states as allies. I hope the book provides a stimulus for the small states of the EU to form an alliance or a lobby group.

Photo: Martine Hildgen

Les petites économies matures et ouvertes - un sujet qui interpelle !



Qu'en est-il donc de la croissance économique des petites économies en comparaison avec celle des grands pays ?

Easterly et Kraay (2000)¹⁶¹ de la Banque mondiale considèrent que les petites économies avancées et développées affichent généralement des niveaux de revenu et de productivité supérieurs à ceux des grandes économies, la volatilité accrue de par leur ouverture à l'international étant compensée, entre autres, par un degré de cohésion sociale élevé, un niveau d'aide extérieure par habitant accru et une part plus importante du commerce dans le PIB. Contrairement à ces résultats, un examen de la croissance économique de 33 petites économies, réalisé plus récemment par le Fonds monétaire international (FMI) pour la période 1990-2010 indique que les petites économies ont connu des taux de croissance moins forts que leurs concurrents de taille plus importante, le différentiel étant de 1,4% par année¹⁶².

Les principales raisons à l'origine de cette évolution moins favorable sont :

- les coûts fixes dans le secteur public : de 2007 à 2011, la part des dépenses publiques totales dans le PIB était de 9 points de pourcentage supérieurs aux grandes économies ;
- les coûts fixes dans le secteur privé ;
- les coûts élevés du commerce en termes d'infrastructures et de transports ;
- les coûts fixes ainsi que l'accès restreint aux marchés financiers internationaux ;
- la volatilité fiscale ;
- la vulnérabilité aux catastrophes naturelles ;
- la fuite des cerveaux en raison des opportunités limitées offertes par le marché domestique.

On doit cependant insister sur le fait que l'échantillon du FMI se compose uniquement de pays en développement avec une population inférieure à 1,5 million en 2011, la plupart des effets négatifs sur la croissance pouvant donc s'expliquer par leur stade de développement. D'ailleurs, il y a lieu de souligner qu'il s'agit majoritairement d'îles qui sont, de par leurs caractéristiques géographiques, exposées aux désastres naturels et à un coût élevé en termes d'infrastructures et de transports.

**84% des 25
pays les plus globalisés
sont de petite taille**

Les réflexions actuelles relatives aux petites économies sont essentiellement axées sur les pays en développement, les petites économies avancées étant encore largement négligées dans la littérature. Au vu du développement très positif de leurs économies et leur degré avancé en matière de globalisation - selon une étude de Credit Suisse de 2015, 84% des 25 pays les plus globalisés sont des pays de petite taille¹⁶³ - l'analyse des petites économies développées constitue néanmoins un sujet hautement important, dans la mesure où leur compétitivité ne peut être attribuée à des avantages résultant de leur taille.

161 Easterly, W. and Kraay, A. 2000. *Small states, small problems ? Income, growth, and volatility in small states*. *World Development*, 28(11): 2013-2027.

162 IMF (2013): *Macroeconomic issues in small states and implications for fund engagement*. <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/022013.pdf>.

163 Credit Suisse (2015): *The success of small countries and markets*.

Interview



Michel Wurth

**Président
Chambre de Commerce**

Les premières réflexions relatives aux économies de petit espace ont germé dans le cadre des «sessions d'études économiques luxembourgeoises» que vous aviez organisées dans les années '80 avec Nicolas Schmit, Marc Muller et Léon Kirsch, rejoints par Gaston Reinesch. Dans quel contexte ces premiers débats s'inscrivaient-ils ?

Nous avons en effet organisé ces séminaires pendant 5 à 6 années consécutives, sous forme de plusieurs cours du soir à l'Institut Universitaire International Luxembourg, suivis d'une table ronde et d'une publication.

C'était un grand succès - nous avons compté entre 100 et 150 participants chaque année. Je me souviens très bien de l'intérêt soutenu pour l'avenir du Luxembourg dans le contexte de l'intégration européenne. Quelles perspectives pour un pays de petit espace ? Dans quelle mesure la construction européenne pourrait-elle être susceptible de remettre en question les spécificités de notre économie au vu de l'intégration politique, économique, financière, fiscale et juridique ? Quelle sera la place et la marge de manœuvre du Luxembourg dans cette construction européenne ? Ces questions ont agité les esprits à l'époque et nous avons essayé d'esquisser ensemble des scénarios et des pistes pour l'avenir de l'économie luxembourgeoise. Bénéficiant du support financier de la Fondation Alphonse Weicker, Manuel Baldauff, Léon Helbach, Gérard Hoffmann et Thierry Wolter ont publié, en 1997, l'ouvrage «*Europe 2012: Globalisation et cohésion sociale ? Les scénarios luxembourgeois*». Leur analyse a débouché sur quatre scénarios européens possibles : une union paneuropéenne approfondie, un «*Kerneuropa*», une vaste zone de libre-échange ou le retour au protectionnisme, chaque scénario impliquant des exigences différentes en termes de gouvernance.

Aujourd'hui, nous constatons que l'évolution de la construction européenne a été largement bénéfique pour le pays. Il y a toutefois lieu de souligner que ce développement aurait été impossible si le Luxembourg n'était pas entouré par les grands espaces - l'Allemagne, la France et la Belgique. L'élaboration ciblée d'une juridiction complémentaire à celle de nos voisins et la capacité de pouvoir combler des «lacunes» existantes dans leurs économies est un facteur-clé du succès du Luxembourg en tant que petite économie. La spécialisation des petites économies nécessite la proximité de grands marchés.

Qu'est-ce qui explique, selon vous, le récent retour de l'intérêt porté à ce sujet ?

Sur la période allant de 2000 à la crise financière de 2008, le Luxembourg s'est très peu livré à des réflexions sur son avenir. Les services financiers avaient atteint un grand degré de maturité, la société SES est devenue le premier opérateur de satellites au monde - les activités au Luxembourg se sont développées sans heurts. Or, la crise financière et la projection d'un Luxembourg à 700.000 habitants ont incité à la réflexion sur l'avenir du pays. La Chambre de Commerce a lancé l'initiative de participation citoyenne «2030.lu - ambition pour le futur» pour débattre de ce sujet. Aujourd'hui, nous parlons de la croissance inclusive ou qualitative et de la Troisième Révolution Industrielle. Nous sommes tous d'accord que le monde est en train de changer. Ainsi, la croissance devra également prendre une nouvelle forme. À cet égard, la petite dimension de notre pays pose certes des défis, mais présente également de belles opportunités.

Vous évoquez la croissance - un pays ouvert, développé et de petite dimension comme le Luxembourg peut-il surmonter les obstacles liés au caractère extensif de sa croissance économique ?

La croissance extensive et le modèle de vie tels que nous les connaissons aujourd'hui - je songe notamment aux obligations des pensions et à l'équilibre à long terme des régimes de santé - nécessiteraient entre autres un doublement de la population active et un doublement des infrastructures publiques que ce soit au niveau des transports, des logements, des écoles ou des hôpitaux, par exemple. Le Luxembourg devra se donner un nouveau modèle de croissance qui tienne compte des défis que nous connaissons en termes de démographie, d'infrastructures, de logement ou encore d'éducation. Concrètement, l'exercice devrait consister à évaluer dans un calcul input/output les sources et le coût de la croissance pour identifier quel serait le surplus disponible pour augmenter la qualité de la vie des résidents.

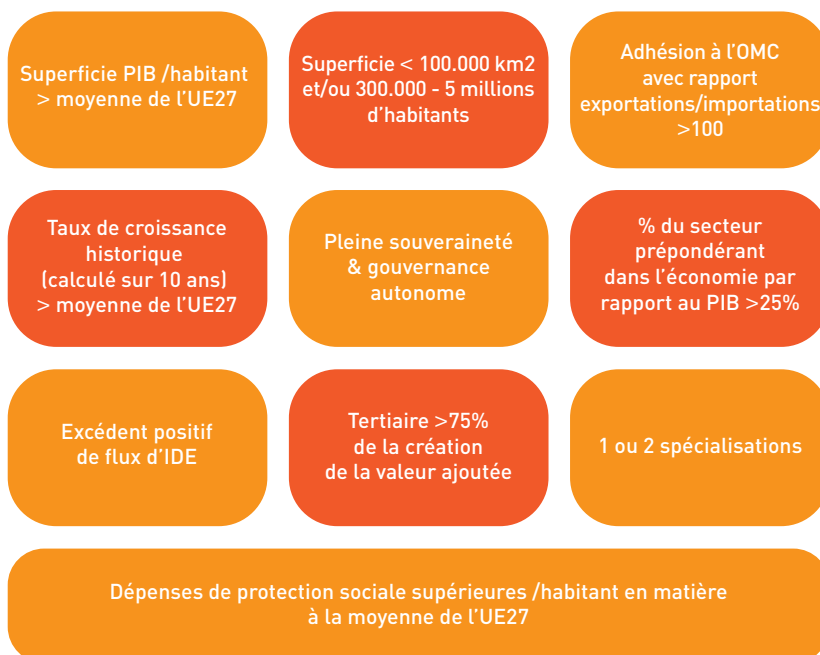
Photo: Pierre Guersing

Sans oublier le caractère dual de notre marché du travail entre le secteur public et le secteur privé, d'une part, et entre les frontaliers et les résidents, d'autre part, qui devrait nous pousser à adopter une nouvelle stratégie pour résorber le déficit démocratique et maintenir l'équilibre de la cohésion sociale. La réponse consistera à identifier de nouvelles niches de croissance à haute valeur ajoutée tout en assurant des débouchés pour la main-d'œuvre moins qualifiée.

L'objectif sera d'augmenter le RNB (Revenu National Brut) par personne et d'améliorer le rapport valeur ajoutée du secteur marchand sur valeur ajoutée du secteur non marchand, de façon à augmenter durablement notre niveau de vie. En d'autres termes, pour être compétitif demain, nous devons préparer le terrain aujourd'hui. La seule évolution favorable du PIB n'est plus suffisante. La question ne commencera plus par « combien ? », mais par « combien et comment ? ».

Qu'est-ce qu'est une économie mature ouverte? Une contribution particulièrement enrichissante dans ce contexte est la définition d'une « petite économie mature et ouverte » (PEMO) proposée par Marc Hostert¹⁶⁴, qui s'applique aujourd'hui, sans préjudice de l'application de ces critères à d'autres continents, à quatre pays européens, à savoir le Luxembourg, Chypre, Malte et l'Irlande¹⁶⁵. Pour Marc Hostert, le groupe des PEMO a cependant vocation à être complété par des pays qui remplissent déjà actuellement certains critères et qui sont susceptibles, dans les années à venir, de remplir l'ensemble des critères prédéfinis (l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie et l'Islande).

Qu'est-ce qu'une « petite économie mature ouverte »?¹⁶⁶



164 Les contributions de Marc Hostert à ce sujet avaient, d'ailleurs, déjà alimenté les discussions menées dans le cadre de l'initiative 2030 de la Chambre de Commerce.

165 Marc Hostert. Stratégie d'internationalisation d'une Petite Économie Mature Ouverte (PEMO) : le cas du Luxembourg : déterminants, défis et leviers. Business administration. Conservatoire national des arts et métiers - CNAM, 2013. French. <NNT : 2013CNAM0905>. <tel-01015608>.

166 Ibid.

Commentaire



Marc Hostert

Économiste

Le Luxembourg - l'ouverture dans tous ses états!

Le Luxembourg est une petite économie mature et ouverte et j'emploie « mature » comme synonyme de « spécialisée »¹⁶⁷. C'est le vecteur lié à la spécialisation qui permet à une petite économie d'exploiter des économies d'échelle. Cette spécialisation ne se limite cependant pas au secteur financier ou tertiaire : en prenant les devants dans l'innovation et en assurant la qualité de la commercialisation, un produit émanant du secteur primaire peut tout aussi bien être un produit à haut degré de spécialisation.

Si le sujet des petites économies matures et ouvertes n'a pas encore suscité l'intérêt des milieux internationaux, je suis convaincu que nous allons leur accorder plus d'attention dans les années à venir. Jusqu'à présent, les grands concepts économiques de développement des territoires ont toujours été conçus dans l'objectif de présenter des économies d'échelle. Le degré de maturité des petites économies notamment en Europe tend toutefois à croître sensiblement ; certaines d'entre elles, dont le Luxembourg, ont réussi à se classer parmi les leaders mondiaux dans des niches spécifiques. Ces exemples de réussite font appel à l'élaboration de modèles qui justifient ces tendances, surtout parce que leur degré de spécialisation les rend de plus en plus intéressantes en tant que partenaire commercial.

Il existe trois facteurs-clés historiques qui expliquent le succès économique du Luxembourg¹⁶⁸ : les compétences intrinsèques liées aux niches de souveraineté, les compétences de gestion de réseaux (le Luxembourg a toujours servi de pont entre l'Allemagne et la France) et les compétences liées à la position géographique du pays, qui gravitent surtout autour des spécificités multiculturelles et multilinguistiques du Luxembourg (comme le conseil juridico-financier-fiscal). Ces trois facteurs clés constituent l'épine dorsale de notre économie orientée de plus en plus vers des niches de compétences.

L'orientation d'une PEMO telle que Luxembourg. Le bonheur est dans la niche.

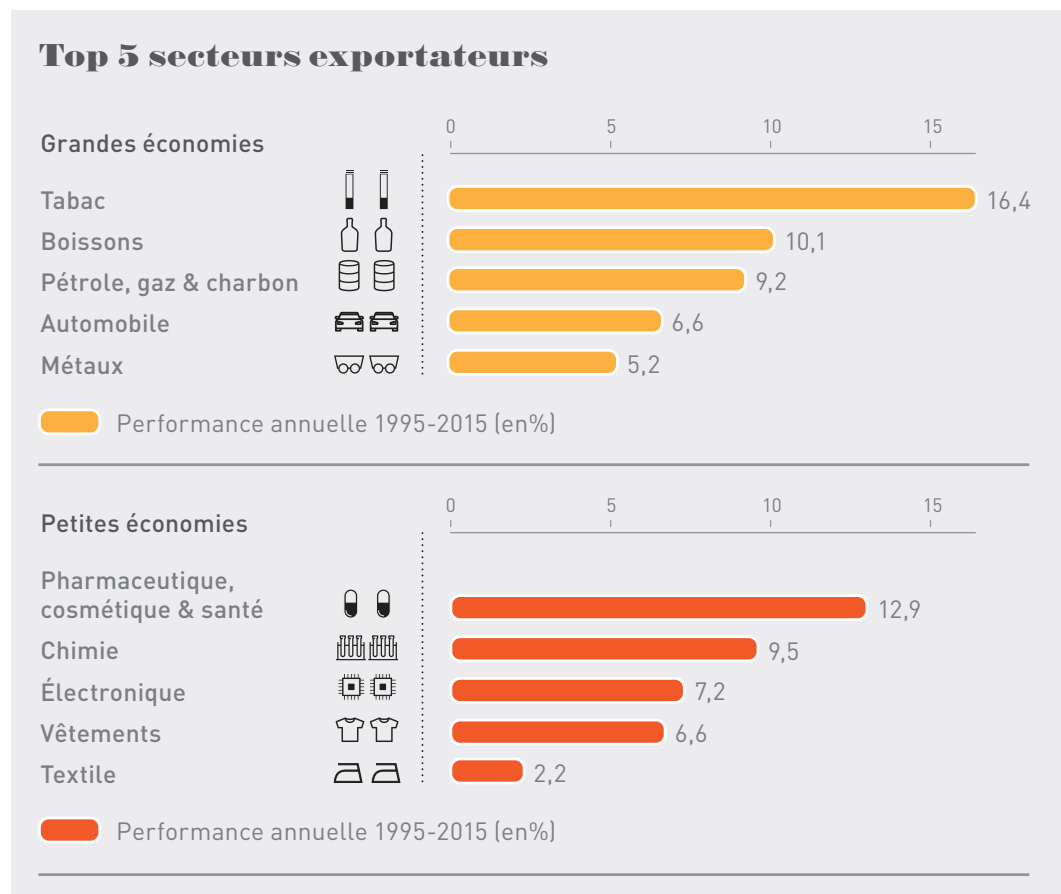
Tout secteur d'activité ne peut se vanter du titre « niche de compétences ». Une telle niche doit être hautement spécialisée, à forte valeur ajoutée, à forte densité capitalistique et écologique. Au Luxembourg, les niches de compétences reposent encore en partie sur les niches de souveraineté. Si ces dernières sont actuellement en train de se rétrécir, elles ont donné lieu au développement d'une très grande affinité pour la conformité à la réglementation, qui constitue, aujourd'hui, un atout indispensable dans le secteur financier et qui fait du Grand-Duché le « *best pupil in class* » à l'échelle internationale. En ces temps de post-crise, caractérisés par une culture de préservation - la clientèle dans le secteur bancaire s'intéresse souvent plus à la conservation de son patrimoine qu'à un rendement potentiel - la maîtrise du concept de sécurité et de protection juridiques peut exercer un fort effet levier sur l'économie entière d'un pays.

Cependant, le développement réussi d'une niche de compétence présuppose la disponibilité de trois éléments : le contexte, le capital et la main-d'œuvre. À cet égard, il ne faut pas oublier la longue tradition luxembourgeoise d'usinage. L'une des meilleures illustrations d'une niche qui a connu un bel essor, grâce à notre facilité dans l'usinage industriel, est le secteur de l'équipementier automobile. Par ailleurs, je suis peu étonné du développement fulgurant d'une société comme Euro-Composites ; nous avons une compétence intrinsèque dans l'usinage industriel. Le message que je souhaite faire passer est qu'une petite économie mature et ouverte a un fort potentiel de réussir au plan international. Qu'elle fasse ses devoirs à domicile en analysant ses forces et ses faiblesses en profondeur et qu'elle ne rate pas le moment de se lancer dans les projets les plus prometteurs ! En tant que champion du « first move » le Luxembourg n'est pas aussi mal positionné...

167 Pour rappel : une économie est considérée comme étant mature, selon Marc Hostert, si elle affiche un PIB par habitant qui dépasse la moyenne de l'UE27, un pourcentage de salariés et de travailleurs indépendants disposant d'un diplôme de formation supérieure, un niveau des dépenses en protection sociale par tête d'habitant qui est supérieur à la moyenne de l'UE27 ainsi qu'une part du secteur tertiaire dans la création de richesse supérieure au seuil de l'UE27.

168 Marc Hostert avait déjà souligné en 2013, lors de son intervention dans le cadre de l'initiative 2030 de la Chambre de Commerce, que le Luxembourg doit miser sur ces trois compétences afin de relancer la croissance économique.

La spécialisation des petites économies développées et ouvertes moyennant l'innovation est d'ailleurs confirmée par les résultats de l'analyse menée par Credit Suisse¹⁶⁹. Tandis que les grandes économies misent essentiellement sur l'exportation de produits moins sophistiqués (à l'exception de l'automobile) et de matières premières, les exportations des petites économies avancées sont généralement à haute valeur ajoutée et avec un contenu plus élevé en R&D.



Source: Credit Suisse (2015): The success of small countries and markets.

Il est donc essentiel pour un petit pays de s'assurer de la disponibilité d'une main-d'œuvre hautement qualifiée et spécialisée que ce soit en investissant de manière continue dans les ressources humaines disponibles ou en favorisant l'immigration hautement qualifiée. Une petite économie ouverte qui cesse d'innover cesse d'alimenter son tissu économique.

169 Sont considérés comme petites économies développées: la Nouvelle-Zélande, Hong Kong SAR, Singapour, la Suisse, l'Irlande, le Belgique, la Suède, le Danemark, la Finlande, l'Autriche et la Norvège.

Si la petite taille du Grand-Duché appelle régulièrement à la créativité et à des idées sophistiquées, cette « contrainte » a rencontré un grand succès : le Luxembourg est une économie résiliente et de plus en plus diversifiée. Les caractéristiques générales d'une petite économie qui ne tiennent pas compte de son caractère avancé ou mature ne correspondent donc nullement au profil du Grand-Duché, qui compte de nombreux pays de destination pour ses exportations et ses importations - un mérite notamment du marché unique européen. La superficie du pays et les déséconomies d'échelle ne se répercutent donc ni

sur son carnet d'adresses à l'exportation ni sur sa capacité à exporter. D'ailleurs, il se classe 1^{er} dans le Credit Suisse Globalization Index. Le cas du Luxembourg démontre ainsi très bien le phénomène du « *Singapore paradox* »¹⁷⁰ : un pays peut atteindre des taux de croissance économique et un niveau de PIB par habitant élevés malgré sa vulnérabilité et son exposition aux chocs exogènes.

Le Luxembourg et le « Singapore Paradox »

Katzenstein (1985)¹⁷¹ fournit une description d'une petite économie qui s'applique parfaitement au cas luxembourgeois : « *All members of the society are in the same small boat, [...] the waves are high, and [...] and everyone must help pull the oars. Domestic quarrels are a luxury the prudent persons will not tolerate in such adverse circumstances* ». En d'autres termes, la force d'un petit pays comme le Luxembourg réside dans une forme de « corporatisme démocratique », un système inclusif qui permet la centralisation des différents groupes d'intérêts - la « Tripartite ».

Lorsqu'il est bien utilisé, cet instrument permet non seulement aux acteurs politiques de trouver des solutions communes de sortie de crise, mais également d'aiguiser la conscience de la vulnérabilité du pays face aux bouleversements internationaux potentiels - une caractéristique assez typique d'une petite économie européenne : « *[t]he adjustment strategy of small states is summed up by the story of the snake, the frog and the owl. Fearful of being devoured by the snake, the frog asks the owl how he might survive. The owl's response is brief and cryptic: learn how to fly. None of the small European states have to soar like the eagle. What they have learned to cultivate is an amazing capacity to jump. Although they appear to land on their stomachs, in fact they always land on their feet and retain the ability to jump again and again in different directions, correcting their course as they go along* ».

La force de la grenouille

La compétitivité du Luxembourg repose ainsi largement sur une grande capacité d'adaptation au changement qu'elle cultive depuis des décennies. L'obligation de régulièrement remettre en cause son modèle traditionnel lui a conféré un certain degré de dynamisme, une aisance à gérer le changement. Renvoyant à l'exemple de la stratégie fiscale de Singapour, Credit Suisse (2015)¹⁷² estime même que les petites économies avancées sont susceptibles d'implémenter des mesures de relance budgétaire ou de plans d'austérité avant que les grands pays n'y procèdent.

170 Briguglio, L., Cordina, G., Farrugia, N. and Vella, S. (2005) *Conceptualizing and measuring economic resilience*, in S. Chand (Ed.), *Pacific Islands Regional Integration and Governance* (Canberra: Australian National University Press), pp. 26-49.

171 Katzenstein, P. (1985) *Small States in World Markets: Industrial policy in Europe*, Ithaca, NY: Cornell University Press.

172 Credit Suisse (2015): *The success of small countries and markets*.

Singapour - un exemple à suivre ?

Deux stratégies particulièrement intéressantes concernent les coalitions et l'exploitation de l'expertise des niches¹⁷³, les deux ingrédients-clés du succès économique et politique de Singapour.

Partant de l'hypothèse que la force des petites économies réside dans leur capacité à coopérer, Singapour s'est toujours investi pour l'amélioration des échanges entre les petites économies : de la création du Forum pour les petits États («*Forum of Small States*») au sein des Nations Unies en 1992, qui compte aujourd'hui 107 pays membres, à la constitution du groupe «*Small 5*»¹⁷⁴ en 2005, dont l'objectif était de rendre plus transparent le mécanisme du Conseil de Sécurité des Nations Unies ou encore au lancement du «*3G*» («*Global Governance Group*») en 2009, qui visait essentiellement à renouer le dialogue entre les membres et non-membres du G-20 pour défendre les intérêts des économies de petite et moyenne taille - les initiatives de Singapour en faveur de l'échange constructif pour valoriser les atouts des petites économies sont nombreuses.

En juxtaposant son habileté diplomatique et son engagement politique dans les secteurs où il dispose d'un avantage comparatif (notamment dans les services financiers et les secteurs maritime et aérien), la petite Suisse de l'Asie du Sud-Est, avec une population de 5,4 millions, a réussi à s'imposer comme «*pricemaker*» dans certains domaines spécifiques.

La petite dimension n'est donc pas forcément un handicap. Bien maîtrisée et mise en valeur, elle peut même être bénéfique en termes de prise de conscience accrue des effets exogènes sur l'économie nationale, d'anticipation et de dynamisme. Rappelons d'ailleurs la différence non négligeable entre une petite économie et un petit pays : si le Luxembourg est classé 179^e sur 257 sur la liste des États souverains classés en fonction de la surface totale de leur territoire, il figure à la 101^e place sur 187 pour son PIB en PPP et à la 48^e place sur 225 pays pour son taux de croissance économique annuel¹⁷⁵. La petite taille d'un pays ne l'empêche pas d'avoir une économie performante et compétitive.

173 Yee-Kuang, H., & Ad'ha Aljunied, S. M. (2015). *Can Small States Be More than Price Takers in Global Governance ?* *Global Governance*, 21(3), 435-454.

174 Singapour, Costa Rica, Jourdan, Liechtenstein, Suisse.

175 Central Intelligence Agency : *The World Factbook* ; World Bank.

L'ouverture aux mille visages

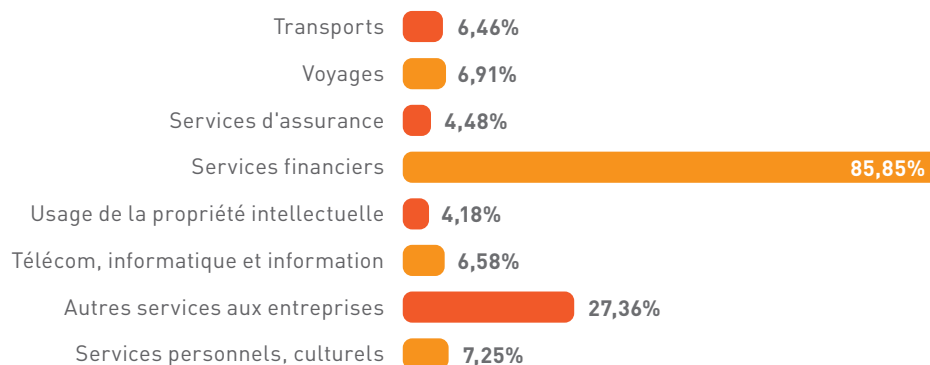
Ouvert, dynamique et fiable, économie performante (AAA), main-d'œuvre qualifiée, population polyglotte, pouvoir d'achat élevé, stabilité politique et sociale, haut niveau de sécurité, qualité de vie élevée, passerelle idéale vers un marché européen de plus de 500 millions de consommateurs. Si les principaux facteurs d'attractivité du Luxembourg sont bien connus, la question est de savoir si le Grand-Duché aurait pu développer tous ces atouts s'il n'avait pas fait du libre-échange sa signature.

L'ouverture commerciale

Affichant un coefficient d'ouverture, c'est-à-dire la somme des exportations et des importations par rapport au PIB, de 176%, le Luxembourg est largement plus ouvert que la moyenne des États membres de l'Union européenne, qui s'élève à 17% seulement¹⁷⁶. Les principales catégories de biens échangés avec le reste du monde sont les métaux et les ouvrages en ces métaux, les machines et appareils, les matières de transport, les produits minéraux et chimiques, et le plastique et les produits de plastique. En 2016, le commerce des services a subi un recul de 1,1%, avec, néanmoins, une tendance favorable surtout à la fin de l'année.

Les échanges de services, qui ont connu une progression de 17,8% sur la seule année 2015 sont notamment soutenus par la forte croissance des services financiers, qui occupent le premier rang en termes d'importance dans l'échange commercial de services (58,7% dans les exportations et 54,2% dans les importations)¹⁷⁷.

Composition des échanges de services en 2016¹⁷⁸



Source : STATEC.

En ce qui concerne le commerce des biens, il convient de préciser qu'il se caractérise par une forte concentration intra-européenne, notamment au niveau des biens : 82% de ses exportations demeurent au sein de l'Union européenne et 87% de ses importations proviennent d'un État membre de l'Union européenne. Il est intéressant de révéler à cet égard que le poids des pays limitrophes pour le commerce des biens connaît une grande stabilité et ce depuis bien des années : la part de leurs exportations dans les exportations totales vers l'Union européenne s'élève depuis 1993 à environ 66%, avec des écarts très rares et surtout minimes¹⁷⁹.

¹⁷⁶ Eurostat.

¹⁷⁷ Statec (2016) : N° 09/2016 Regards sur la balance courante en 2015.

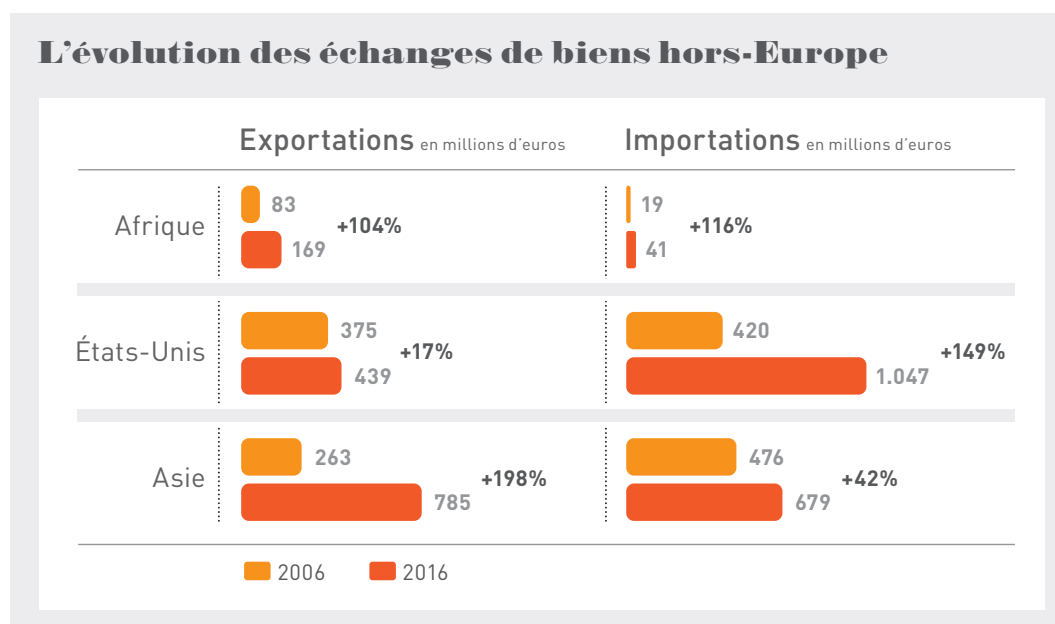
¹⁷⁸ La catégorie « Autres services » regroupe les services de fabrication, d'entretien et de réparation, de construction, les services des administrations publiques et les autres services aux entreprises.

¹⁷⁹ Statec.

Le poids du commerce extra-européen est légèrement plus important dans les services : les exportations extra-européennes représentent 19% du total des exportations (contre 13% pour les biens) et 24% des importations (contre 12% pour les biens). Les échanges commerciaux hors l'Union européenne, donc généralement à longue distance restent ainsi généralement limités. Il s'avère toutefois, en y regardant

de plus près, qu'ils ont nettement progressé au cours de la dernière décennie. Si les exportations de biens vers l'Afrique et l'Asie, dont un quart est reçu par la Chine, ont connu la croissance la plus vigoureuse sur les dix dernières années (elles ont plus que doublé), la progression la plus notable pour les importations est observée aux États-Unis. Aujourd'hui, le Luxembourg importe plus de deux fois plus de biens des États-Unis qu'il y a encore dix ans, les matériaux de transports représentant la moitié (49%) du total des importations américaines.¹⁸⁰

En 2016,
le Luxembourg a
importé plus de 2x plus de
biens des États-Unis qu'en 2006.

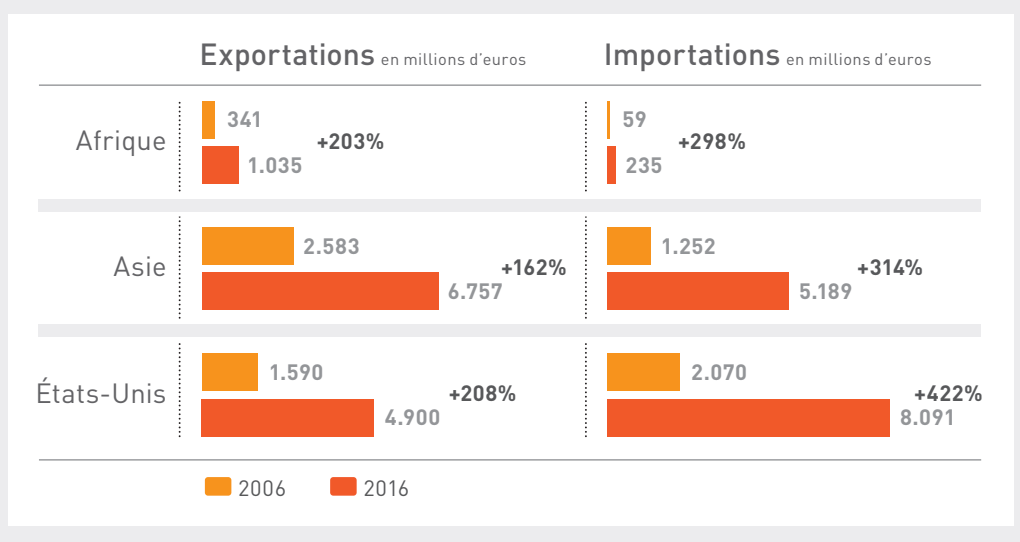


Source : STATEC.

Au niveau des exportations de services, la croissance la plus spectaculaire, en termes relatifs, peut être observée avec les États-Unis, première destination des exportations luxembourgeoises hors-Europe et vers l'Afrique. Les États-Unis sont également le premier partenaire du Luxembourg pour les importations de services : en 2016, le Luxembourg a consommé des services américains pour 8 milliards d'euros.

180 Au sens de l'Union européenne.

L'évolution des échanges de services hors-Europe



Source : STATEC.

Si le Luxembourg a diversifié ses exportations à destination des États membres de l'Union européenne, les exportations extra-européennes présentent donc également une tendance encourageante. Force est de constater que l'évolution des échanges entre les États membres de l'UE, qui ont doublé sur la dernière décennie - un résultat notamment de la forte progression des échanges de services - a même été quelque peu moins dynamique que celle ayant trait aux échanges entre l'Union européenne et des pays tiers, qui eux ont connu un avancement important des échanges aussi bien au niveau des biens qu'en termes de services.

Interview

Jeannot Erpelding

Directeur
Affaires internationales
Chambre de Commerce



Quelle importance attribueriez-vous à la diversification du portefeuille d'exportations luxembourgeois? Quel est le rôle de la Chambre de Commerce à cet égard?

Outre la diversification sectorielle, le Luxembourg devra également viser la diversification géographique. Sachant que, malgré une tendance baissière, la plus grande partie de nos exportations a pour destination nos pays voisins et proches, nous sommes largement exposés au marché européen.

Cette situation devrait inciter le Luxembourg à viser d'autres marchés d'exportation en parallèle. La Chambre de Commerce joue un rôle de facilitateur. Elle poursuit une politique de sensibilisation en mettant à disposition des informations ciblées sur des marchés qui pourraient s'avérer intéressants pour ses membres. Nous constatons que la veille des marchés, les missions économiques et les journées d'opportunités sont très importantes pour guider les entreprises luxembourgeoises dans leurs choix géographiques. L'important, c'est de les écouter et de les guider. C'est un travail rigoureux et profond. Il ne suffit pas de gratter à la surface.

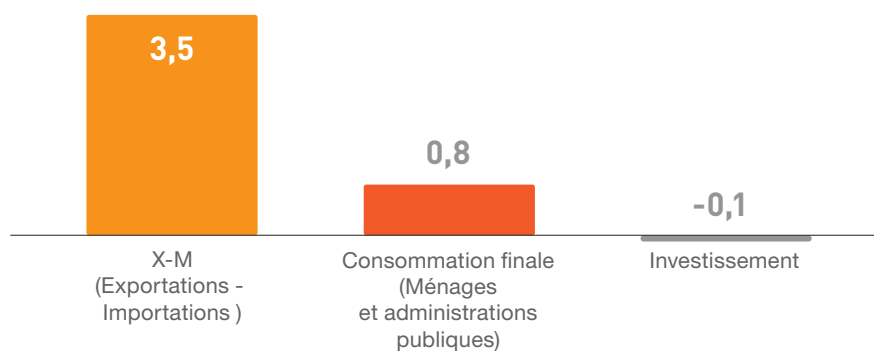
Existe-t-il une combinaison de facteurs qui assure le succès commercial à l'étranger?

D'abord, il ne faut pas sous-estimer la confiance : souvent, les relations interpersonnelles l'emportent sur les arguments rationnels. Avant de s'installer sur le nouveau marché, l'entrepreneur peut idéalement recourir à une personne de référence qui peut le soutenir dans ses démarches et lui fournir des explications plus détaillées sur le tissu local. Deux autres conditions favorisant la réussite d'une implantation sur un marché « inconnu » : un bon timing et l'esprit d'entreprise. Il ne serait guère judicieux de se précipiter sur des marchés qui ne sont pas prêts pour accueillir des entreprises étrangères (nécessitant par exemple la mise en œuvre d'une série de réformes politiques et économiques profondes en amont). C'est une question de doigté... Parfois il faut aussi oser prendre des risques et se lancer dans un marché qui ne conquiert pas encore la foi des autres.

Le commerce extérieur - moteur de la croissance luxembourgeoise

Facilitant les échanges commerciaux internationaux, le libre-échange doit rester au cœur de la stratégie de croissance économique luxembourgeoise. En 2016, 83,3% de la croissance économique luxembourgeoise était imputable au commerce extérieur. La part de la consommation et des investissements ne se sont élevés qu'à 19,6% et la contribution des investissements à la croissance économique était même négative [-0,1%]¹⁸¹.

Contribution des agrégats à la croissance réelle du PIB en 2016 (en points de croissance de PIB)



Source : STATEC.

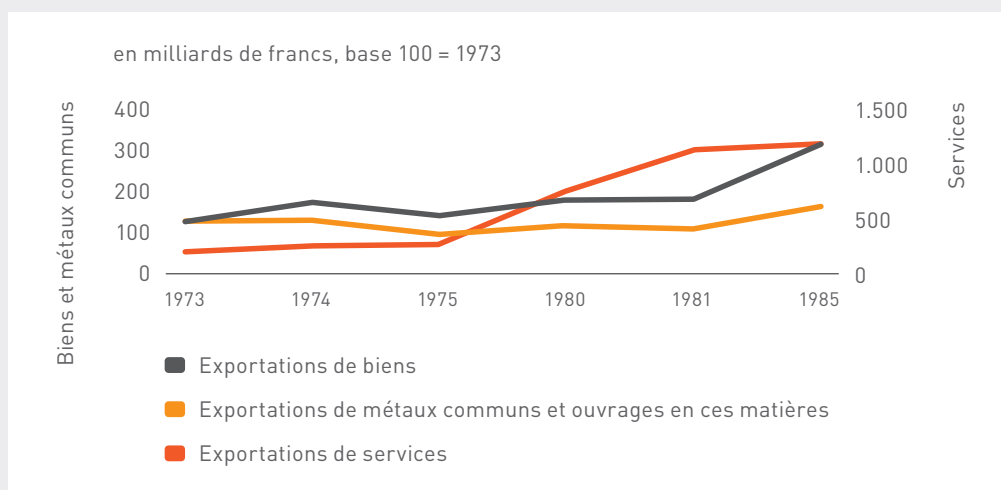
L'importance du commerce extérieur et du libre-échange pour le Luxembourg se confirme si l'on se penche sur l'histoire de l'économie luxembourgeoise.

Le premier choc pétrolier, suite à la guerre du Kippour en octobre 1973 entre Israël et les Pays Arabes, met fin aux « Trente Glorieuses ». Entre octobre et décembre 1973, le prix du baril de brut est multiplié par cinq¹⁸². Prix énergétiques élevés, surproduction mais faible demande d'acier - l'économie luxembourgeoise traverse une période difficile. Le commerce extérieur a fortement souffert des effets de la crise : si les importations de biens ont fait preuve d'une bonne capacité de résilience (n'ayant accusé qu'une légère baisse de 0,4% de 1974 à 1975), les exportations ont plongé de 21% en valeur entre 1974 et 1975.

¹⁸¹ STATEC.

¹⁸² CVCE: Les relations avec le Moyen-Orient et le choc pétrolier. URL: http://www.cvce.eu/obj/les_relations_avec_le_moyen_orient_et_les_chocs_petroliers-fr-3c8a8cee-92ad-40b0-aa12-fbd0f5e27a70.html.

Les hauts et les bas des exportations dans les années '70/'80



Statec (2014): Statistiques historiques 1839-1989.

**-33% recul
des exportations
1974/1975**

La forte régression s'explique notamment par le fléchissement des exportations dans la sidérurgie, qui a le plus gravement souffert des deux crises pétrolières consécutives: après avoir atteint un pic de 58 milliards de francs en 1974, en progression de 50% par rapport à 1973, les exportations de métaux communs et d'ouvrages en ces métaux sont retombées à 39 milliards en 1975. Exception faite de l'année 1977, la sidérurgie réussit, au cours des années suivantes, à trouver le bon équilibre pour atteindre une valeur de 51 milliards de francs en 1980. Il n'aura toutefois pas fallu longtemps pour que les exportations se retrouvent à un niveau bien inférieur: suite au deuxième choc pétrolier en 1979, elles rechutent à 47 milliards en 1981.

**Échanges de services
1985 = 10x**

Contrairement aux biens, les services financiers connaissent une envolée spectaculaire à partir de 1973: les exportations passent de 50 milliards de francs en 1973 à 623 milliards en 1985 et les importations évoluent au même rythme pour passer de 43,5 milliards en 1973 à 569 milliards en 1985.

échanges de services 1973

**-6,6%
croissance en 1975**

La croissance économique a connu une sévère dégringolade en ces années de crise: le taux de croissance du PIB est passé de 8,3% en 1973 à 4,2% en 1974, plongeant le Luxembourg dans une grave récession économique (-6,6%) en 1975¹⁸³. Après un rétablissement à 4% en 1978, le second choc pétrolier de l'année 1979 entraîne une rechute pour atteindre une « croissance » de -0,5% en 1981. Sur toute cette période de crise (1975-1984), la croissance annuelle moyenne ne s'élève qu'à 1,5%¹⁸⁴.

183 Banque mondiale.

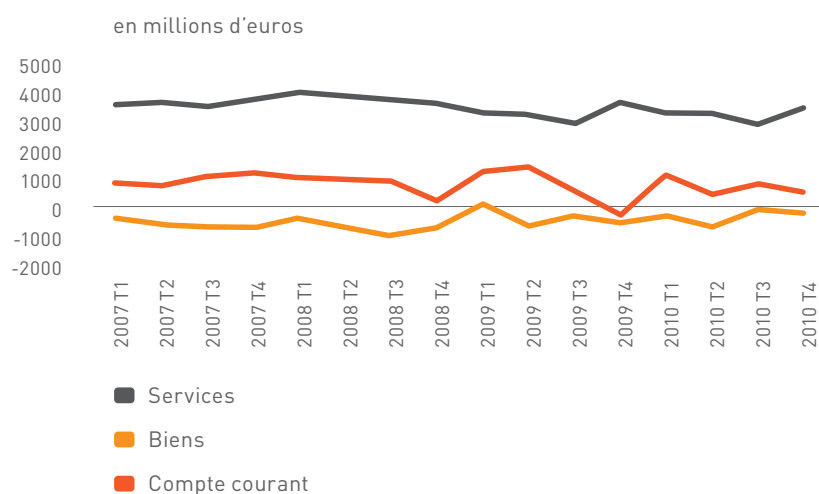
184 STATEC (2012): L'évolution économique globale du Luxembourg sur la longue durée, Le Luxembourg 1960-2010.

5,3% de croissance pendant les «Vingt Splendides»

Suivit la période 1985-2007. Baptisée les «Vingt Splendides» par le STATEC, ces années se démarquaient par un taux de croissance annuel moyen de 5,3%, résultant notamment de l'essor de la Place financière, des services financiers et des services aux entreprises¹⁸⁵. Notons que les «Vingt Splendides» sont également marquées par un véritable envol du commerce extérieur, dont la valeur représente en 1985, pour la première fois, le double du PIB. La composition aussi bien des exportations que des importations indique que la tertiarisation est loin d'être une vision d'avenir : en 1985, les services représentent près de 80% des exportations et 76% des importations¹⁸⁶.

Après ces années de forte croissance, marquées par une montée en puissance à l'international, la crise financière précipite de nouveau le pays dans une récession¹⁸⁷. Si la crise des subprimes à l'été 2007 n'a pas directement affecté l'économie luxembourgeoise au moment de sa survenance, la crise structurelle et profonde déclenchée par la faillite de Lehman Brothers a eu des fortes incidences sur le commerce extérieur luxembourgeois : les exportations de biens ont reculé de 23% en valeur, les importations ont même chuté de 25%.

L'impact des crises financières sur le commerce extérieur



Source : STATEC.

185 STATEC (2012) : L'évolution économique globale du Luxembourg sur la longue durée, Le Luxembourg 1960-2010.

186 STATEC (2014) : Statistiques historiques 1839-1989.

187 STATEC (2010) : Bulletin du Statec n°3-2010 La balance courante du Luxembourg en 2009.

Chute de 12% des exportations de services financiers entre 2008 et 2009

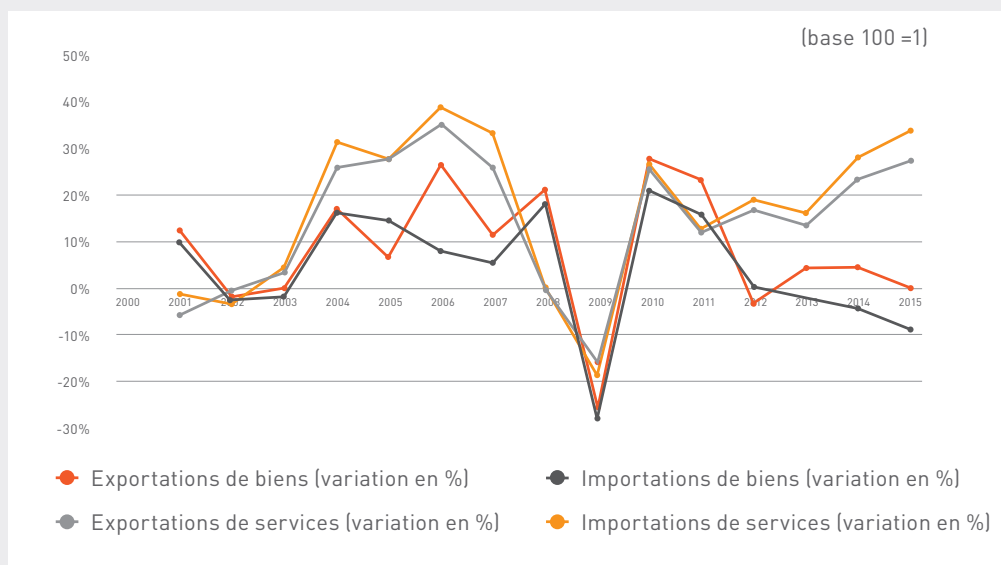
Si l'évolution des services n'est pas encourageante non plus, elle est certes plus positive que celle des marchandises : les exportations baissent de 9% et les importations reculent de 8%. De 2008 à 2009, les services financiers chutent de 12% pour les exportations et de 11,8% pour les importations. D'ailleurs, l'année 2008 marque la première année noire pour les fonds d'investissement depuis 2002 : les actifs nets sous gestion des fonds luxembourgeois se déprécient de 24%.

Il y a cependant lieu de souligner que le secteur des services ne se limite pas au seul secteur financier : le secteur des transports accuse également une baisse prononcée entre 2008 et 2009, s'élevant à 21% pour les exportations et à 19% pour les importations. 99% du recul des recettes sont imputables au transport aérien, dont 89% des recettes proviennent des activités de fret¹⁸⁸. La dégradation du commerce des biens a donc eu des répercussions non-négligeables sur l'évolution des services de transports.

Force est de constater que la croissance a été très ralentie durant les périodes à faible niveau d'échanges commerciaux, les crises pétrolière et financière en étant les meilleurs témoins. Il existe indéniablement une relation entre le dynamisme du commerce extérieur et la croissance économique. Cela vaut d'autant plus pour un pays de petite taille...

Si dans l'ensemble, le commerce extérieur a subi un revers sérieux, notamment en 2009, il s'est rapidement redressé en 2010. Depuis, les exportations aussi bien que les importations ont entamé une belle reprise, qui est particulièrement prononcée au niveau des services : entre 2010 et 2015, les exportations ont progressé de 149% en moyenne et les importations ont connu une évolution positive de l'ordre de 213%.

L'évolution des échanges depuis la crise financière



Source : STATEC ; calculs de la Chambre de Commerce.

Un redressement aussi vigoureux ne peut toutefois être pris pour acquis, d'où la nécessité de peaufiner une stratégie de diversification commerciale au niveau des partenaires, mais également en ce qui concerne la palette des biens et des services, qui permettrait au Luxembourg de continuer à tirer des bénéfices du libre-échange dans un contexte économique difficile.

Selon la troisième édition du Open Markets Index de l'International Chamber of Commerce, le Luxembourg est le troisième pays le plus ouvert au monde, derrière Singapour et Hong Kong¹⁸⁹.

Combinée à un nombre de mesures politiques et économiques efficaces, l'ouverture peut renforcer l'appareil productif de l'économie luxembourgeoise et avoir une incidence positive sur la croissance économique. Or, dans quelle mesure le Luxembourg peut-il être qualifié d'ouvert, fait abstraction de son engagement politique en faveur de l'intégration économique et politique ? Quelles mesures ont été prises pour pousser l'ouverture du Luxembourg ?

Force est de constater que l'ouverture luxembourgeoise aux échanges internationaux ne se traduit pas uniquement par les échanges commerciaux en tant que tels ; elle est indubitablement multidimensionnelle.

La capacité d'exporter et d'importer des marchandises et des services dépend de toute une panoplie de circonstances et d'éléments de base dont par exemple :

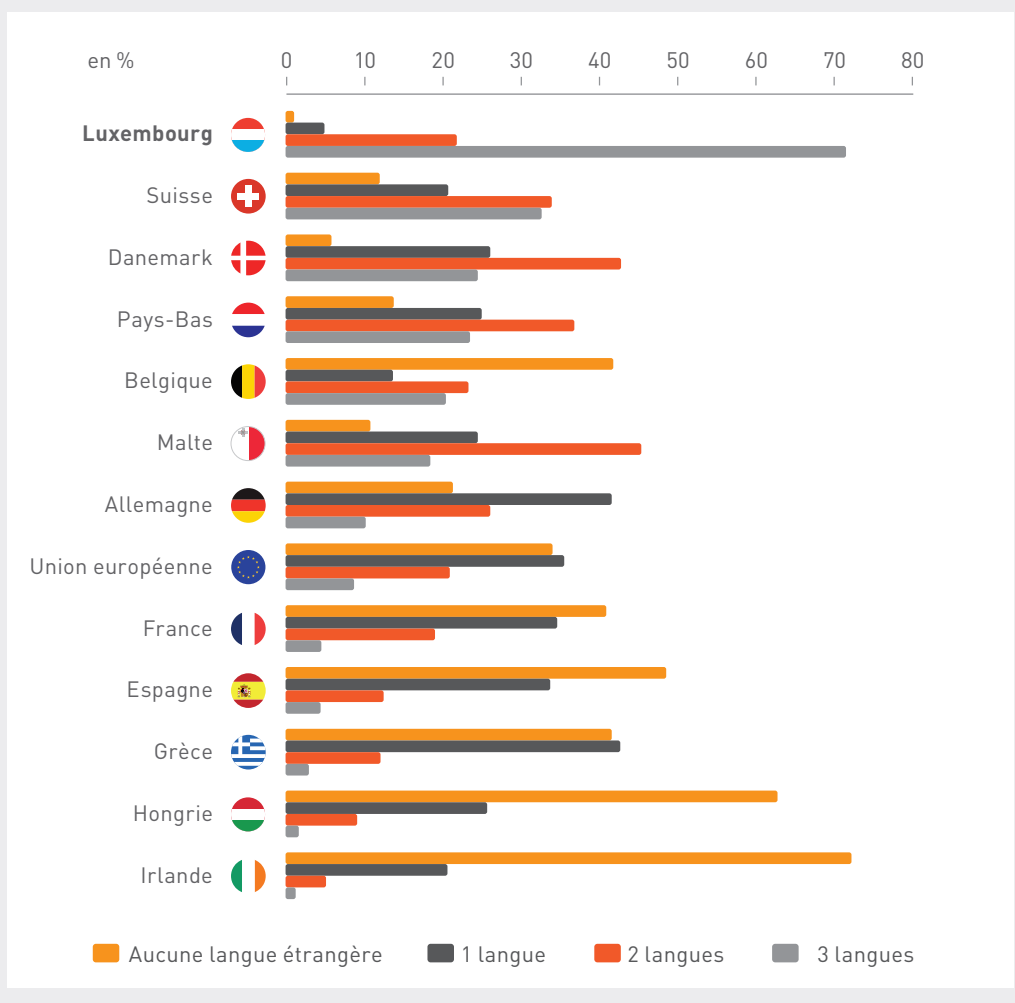
- l'État de droit¹⁹⁰ et la bonne gouvernance (assurés, ce qui permet au pays de développer son réseau diplomatique et commercial) ;
- la stabilité politique, fiscale et monétaire (le Luxembourg est l'un des 10 membres du « club » très exclusifs des pays notés AAA¹⁹¹) ;
- la proximité géographique (le Luxembourg échange en effet le plus avec ses pays voisins) ;
- la compréhension linguistique (le Luxembourg est le pays le plus polyglotte de l'Union européenne : 72 % de la population maîtrisent 3 langues ou plus).

189 International Chamber of Commerce (2015) : Open Market Index.

190 Pour citer la Heritage Foundation : « Luxembourg has the legal infrastructure to combat corruption effectively. Laws are enforced impartially. The judiciary is independent, and social norms and customs strongly support the rule of law. Private property rights are well protected, and contracts are secure. Adequate steps have been taken to implement the WTO Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS) agreement ». (2016 Index of Economic Freedom).

191 Les 10 économies notées AAA par toutes les agences (S&P, Moody's, Fitch) : l'Australie, le Danemark, le Canada, l'Allemagne, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Norvège, Singapour, la Suède et la Suisse.

Maîtrise de langues étrangères – un bilan positif pour le Luxembourg

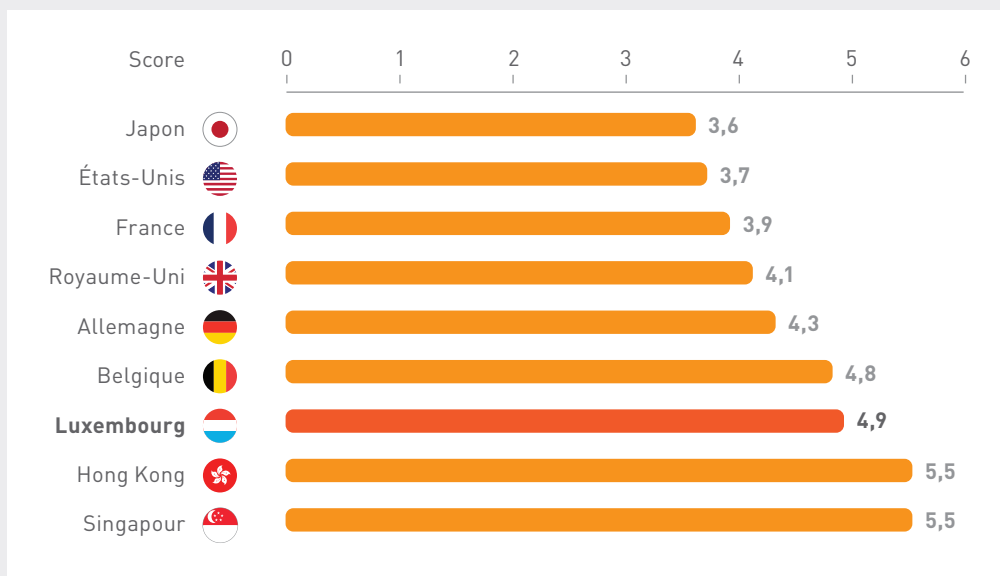


Source : Eurostat.

Dans l'indice de la International Chamber of Commerce, le Luxembourg atteint de très bons scores¹⁹² dans les quatre piliers que sont la politique commerciale, les infrastructures favorisant le libre-échange (plus précisément les infrastructures logistiques et de communication), l'ouverture commerciale et l'ouverture aux Investissements directs étrangers (IDE).

192 Les scores allant de 1 à 6, 6 étant le meilleur résultat pouvant être atteint.

Le Luxembourg : N°3 mondial en termes d'ouverture commerciale



Source : International Chamber of Commerce (2015): Open Market Index.

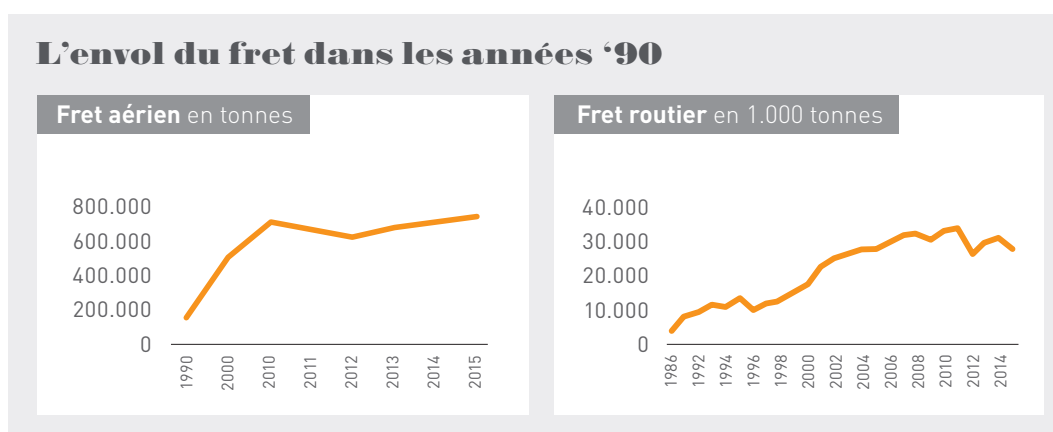
Ainsi, il devance ses trois pays voisins: la Belgique se classe au 4^e rang, l'Allemagne figure à la 19^e place et la France se trouve à la 37^e place.

Ses points les plus forts sont les infrastructures logistiques et de communication et l'ouverture aux IDE. Quelles mesures, quels projets se cachent derrière ces performances exceptionnelles? Et quelles sont les perspectives du secteur de la logistique et des investissements directs étrangers?

Infrastructures logistiques

En ce qui concerne les infrastructures logistiques, le Luxembourg a en effet déployé des efforts louables pour faciliter l'échange international de biens que ce soit au niveau des transports aérien, routier (où des efforts significatifs restent à faire), ou ferroviaire.

L'évolution du fret international au Luxembourg en témoigne : les 15 dernières années, le fret aérien a plus que quintuplé. Il est passé de 142.956 tonnes en 1990 à 821.000 tonnes en 2016. Le fret routier quant à lui, représentait en 2014 huit fois son poids de 1986.



Source: STATEC.

Le grand succès du transport aérien de fret fait que le Luxembourg est aujourd'hui le sixième aéroport cargo le plus fréquenté en Europe en chiffres absolus¹⁹³.

Rapporté au PIB, son volume de fret est nettement supérieur à la moyenne des autres pays européens : tandis que la moyenne européenne ne s'élève qu'à 1.000 tonnes de fret par milliard d'euro de PIB, ce rapport s'élève à 14.000 tonnes par milliard d'euro de PIB au Luxembourg¹⁹⁴.

46% des emplois
au «Findel» dans
les activités **Cargo**

Le degré de sophistication s'étend de l'infrastructure de manutention de pointe au «Pharma & Healthcare Center», qui permet de stocker des produits pharmaceutiques et médicaux à une température adaptée à leurs caractéristiques¹⁹⁵. À l'heure actuelle, le centre pharmaceutique emploie environ 100 personnes¹⁹⁶. Si ce chiffre paraît guère reluisant, il y a lieu de l'inscrire dans un contexte plus large : l'ensemble des activités de logistique et de fret représente, avec 2.910 employés, 46 % de l'emploi direct généré par l'aéroport du Luxembourg¹⁹⁷.

193 LuxAirport (2017): News - Luxembourg Airport at 6th place in the European top 10 airfreight airports.

194 Hein Vincent (2016): Très stratégique aéroport, Fondation Idea, http://www.fondation-idea.lu/2016/06/17/tres-strategique-aeroport/#_ftn2.

195 Il existe des zones à températures différentes variant entre -15 et -20 degrés, entre 2 et 8 degrés et entre 15 et 25 degrés.

196 Revue (2016): LuxarCARGO - Global player, Beilage zur revue 14/16, 06.04.2016.

197 InterVISTAS Consulting Ltd. (2016): Economic Impact of Luxembourg Airport.

The sky is the limit - l'indispensable...

Un acteur étroitement lié à l'excellente évolution des activités de fret au Luxembourg est Cargolux, premier transporteur aérien de fret en Europe et huitième à l'échelle mondiale, dont les origines remontent jusqu'en 1970. Aujourd'hui, Cargolux dessert 90 destinations dont 70 sur base de vols de fret réguliers.



Luxembourg-Zhengzhou - un partenariat stratégique

La stratégie de « dual hub », de Cargolux, qui s'est matérialisée en 2014 par l'établissement d'un deuxième hub Cargolux à Zhengzhou, la capitale de la province du Henan en Chine, pour accroître les échanges entre le Luxembourg et l'Asie-Pacifique, a connu un grand succès. À l'heure actuelle, Cargolux exploite sept vols directs par semaine entre le Grand-Duché et le « nombril géographique » de la Chine.

En tenant également compte des vols qui partent vers d'autres destinations Cargolux et vers la Chine continentale, Hong Kong et Taipei, la compagnie aérienne arrive à plus de 100 vols par semaine¹⁹⁸.

Moyennant ses projets ambitieux, Cargolux s'est établi comme l'un des « global players » dans le transport aérien de marchandises, l'évolution favorable de sa part de marché [exception faite du recul accusé entre 2009 et la mi-2012] reflétant son poids dans ce secteur primordial pour la facilitation des échanges internationaux. En 2015, Cargolux a su augmenter ses parts de marché pour atteindre 3,8 %¹⁹⁹.

Les grands projets pour préparer les échanges commerciaux de demain ne manquent pas. Après le lancement de la plateforme de commerce électronique « LuxFresh », qui crée un pont entre les producteurs alimentaires européens et luxembourgeois et les consommateurs chinois à Henan, le groupe Cargolux a accordé un investissement à hauteur de 77 millions de dollars pour un projet de joint-venture couvrant les vols intra-asiatiques.

Le développement et la diversification des activités de transports de fret et les services afférents, le plus souvent à haute valeur ajoutée, jouent un rôle important en termes de création d'emplois ; leur utilité ne doit donc pas être limitée à la seule création de richesse en termes monétaires. Une autre illustration qui soutient cet argument : la division fret des Chemins de Fers Luxembourgeois (CFL) emploie actuellement 1.000 personnes, l'objectif à moyen terme étant d'atteindre 1.400 d'ici 2020²⁰⁰. Par ailleurs, la plateforme multimodale à Bettembourg, la principale vedette de CFL multimodal, devrait permettre de créer 150 emplois.

198 Cargolux (2016) : Media release, Cargolux hits 100,000 tons of freight milestone between Luxembourg and Zhengzhou (15.06.2016).

199 Cargolux (2016) : Media Release, Cargolux outperforms competition in 2015 (23.03.2016).

200 Revue (2015) : Encart revue, Groupe CFL - Nohaltgënnerwee. Beilage zur revue 28/15 (16.09.2015).

Interview



Barbara Chevalier

Directrice Stratégie
CFL multimodal

La création de la plate-forme multimodale à Bettembourg/Dudelange a été une innovation majeure qui permet de positionner le Grand-Duché en tant que hub logistique intercontinental en Europe. Quel a été l'apport de la plate-forme multimodale à l'échange commercial international du Luxembourg jusqu'aujourd'hui? Quels sont les objectifs que vous souhaitez atteindre d'ici 2020/2030?

La logistique joue un rôle important dans la diversification de l'économie luxembourgeoise. Dans ce contexte, la plateforme multimodale contribue à connecter notre économie aux ports et centres industriels internationaux avec à des solutions multimodales performantes, offrir des services logistiques à valeur ajoutée, ainsi qu'à attirer de l'activité économique sur le sol luxembourgeois et contribuer à la création d'emplois.

Sur les cinq dernières années, le développement du réseau de trains de combiné autour de la plateforme a permis de doubler les volumes traités, avec plus de 201.000 manutentions de containers, semi-remorques et caisses mobiles en 2016.

La priorité de notre groupe est, aujourd'hui, d'ancrer la plateforme multimodale luxembourgeoise dans le réseau des trains de combiné et d'autoroute ferroviaire européen. À horizon 2020, CFL multimodal vise à multiplier par deux le nombre de trains sur la plateforme, en captant des volumes actuellement transportés par la route, et à développer les activités (cross-docking, entreposage,...) autour de ces flux.

2017 est l'année d'inauguration de votre nouvel entrepôt central, qui comprend, entre autres une sorte de «one-stop shop» qui permet d'appliquer des services à haute valeur ajoutée sur des produits avant que ces derniers ne soient réceptionnés par les clients finaux. De quel type de produits et de services s'agit-il?

Le nouvel entrepôt est un élément clé de notre plan de développement. Avec une superficie de 30.000m² et une capacité de stockage d'environ 26.000 tonnes, il se caractérise par sa multifonctionnalité. Composé de trois zones d'entreposage à température contrôlée, d'une amplitude thermique de 100° C d'un extrême à l'autre, il permet de stocker aussi bien des produits alimentaires que des produits géosynthétiques, ou d'autres produits industriels et biens de consommation. Des espaces sont également dédiés au conditionnement et reconditionnement, à des opérations de pré- ou post-production, ainsi qu'aux activités de distribution.

Tout comme Cargolux, CFL multimodal s'est donnée une stratégie du « dual hub » : le 6 janvier 2016, CFL multimodal et la Zhengzhou International Hub Development and Construction Company ont signé un mémoire d'entente pour lier la plateforme multimodale à Bettembourg à Zhengzhou par voie de rail²⁰¹.



Source : Paperjam, Bettembourg reliée à la nouvelle route de la soie [15 février 2016] - Crédit : CFL Multimodal.

Si la Chine est une nouvelle destination, CFL multimodal peut se vanter d'une expérience poussée en matière de transports combinés. La filiale du groupe CFL propose des solutions multimodales à destination et/ou départ de Luxembourg, d'Anvers, de Lyon, Trieste, de la Turquie, le Boulou et Duisburg.

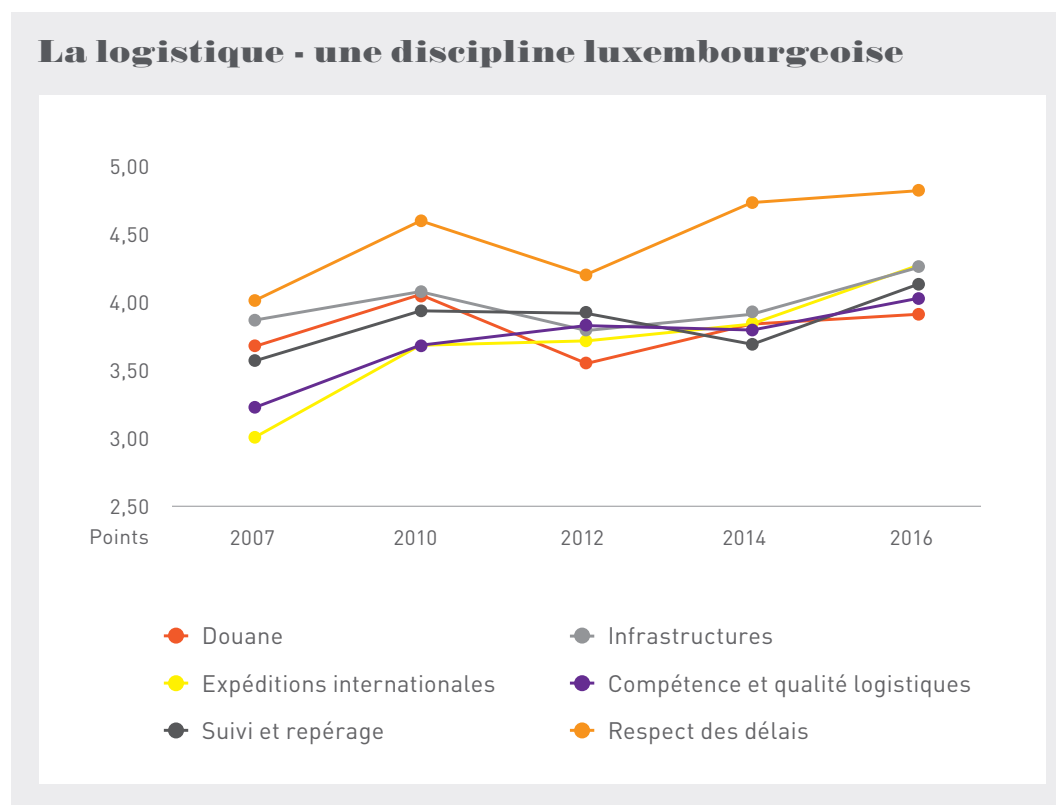
La stratégie luxembourgeoise en matière de transports est donc essentiellement axée sur les combinaisons air-route et rail-route. Un troisième élément qui rejoint les modes ferroviaire et routier est le transport fluvial. Dans son rapport annuel de 2013, la Société du Port de Mertert salue la mise en valeur du port de Mertert dans le contexte de l'accord gouvernemental de décembre 2013 et annonce un vaste programme de modernisation comportant, par exemple, la réalisation d'un nouveau quai, la rénovation du quai sud, l'agrandissement du tournant pour des bateaux d'une longueur de 135 mètres (au lieu de 110 mètres à l'heure actuelle) ainsi que la renaturalisation de la Syre²⁰².

**Le transport
multimodal
au cœur de la stratégie
de transports nationale**

201 CFL multimodal (2016) : Signature d'un mémoire d'entente pour l'étude d'une connexion de fret ferroviaire Chine-Luxembourg.
<http://www.cfl.lu/espaces/fret/fr/group/news-et-media/news-archiv/signature-d%E2%80%99un-m%C3%A9moire-d%E2%80%99entente-pour-l%E2%80%99%C3%A9tude-d%E2%80%99une-connexion-de-fret-ferroviaire-chine-luxembourg>.

202 Société du Port de Mertert : Rapport annuel 2013.

L'ensemble de ces efforts ont été reconnus à l'échelle mondiale: dans l'édition 2015 du Logistics Performance Index, la Banque mondiale a classé le Luxembourg deuxième parmi 160 pays, derrière l'Allemagne, qui maintient une avance de seulement 0,01 point.



Source: Banque mondiale (2016): Logistics Performance Index 2016.

Interview



Marc Jackson

CEO

The Baltic Exchange

To what extent do you consider maritime shipping as a forecasting tool for the development of world trade?



Shipping is an important barometer as to the health of world trade. Over 6 bn tonnes of cargo is moved by sea every year on containerships, bulk carriers, tankers and a whole range of other specialist vessel types. Different shipping markets give insight into different aspects of the global economy. The dry bulk sector is dominated by the movement of commodities such as coal and iron ore which are used at the start of the industrial cycle to make steel. Crude oil movements are often as much about traders' expectations of future prices as they are about demand. Container volumes give an insight into the current demand for consumer and finished goods.

However, looking at the rates that shipping companies achieve does not always tell the full story. Ship charter rates are volatile, and are currently low across all the major market segments. In many markets, they are barely above breakeven levels. Freight rates are driven by the fundamentals of supply and demand and are set by the balance of ships vs cargo. With ships typically ordered up to three years ahead of delivery, predicting this balance is tough for shipowners. Short term factors such as port delays, slow steaming, strikes and the weather can all play a part in causing freight rate movements. The Baltic Exchange publishes daily spot assessments for key shipping routes in the dry and tanker markets.

Which are the three key challenges the maritime transports sector is currently facing?

The key challenge facing the maritime sector is to stay profitable. Earnings are poor and lenders who have to date shown forbearance are increasingly unable to support shipping companies that are in poor financial health. The dramatic collapse of Hanjin this September was a case in point.

The second biggest challenge comes in the form of adapting the fleet and its operating patterns to meet increasingly stringent environmental legislation. High cost items such as ballast water management systems need to be installed in the next few years whilst a decision on a global sulphur cap for marine fuel is expected imminently. Whether or not there will be enough low sulphur fuel available to run ships or if the market will turn to expensive scrubbing systems remains to be seen.

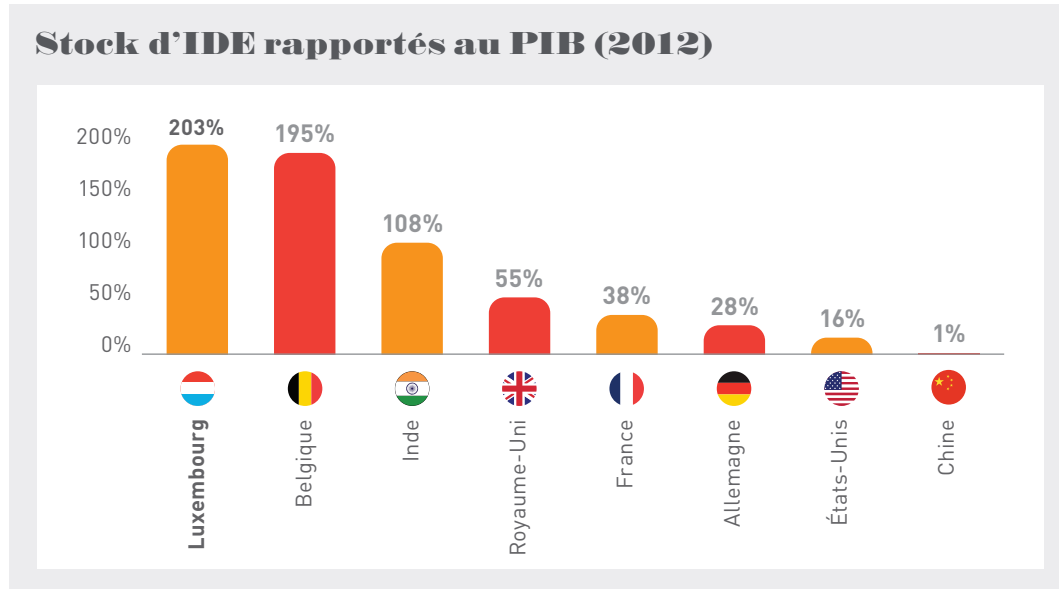
The third challenge is making the most of the opportunities presented by the latest technologies. The improvement of satellite technology and the drop in price of data means that ships can be online, monitoring and reporting on the performance of their systems. This has the potential to deliver great savings and operational efficiencies across the supply chain.

Are you optimistic about 2017?

Forecasting the future is a dangerous game, particularly in a volatile sector such as shipping. Those companies which have been spectacularly successful over the years are the ones who have seen the opportunities that others have overlooked, invested at times when others have sold and adapted to change. 2017 will undoubtedly be tough for many, but others will see the silver lining in the dark cloud.

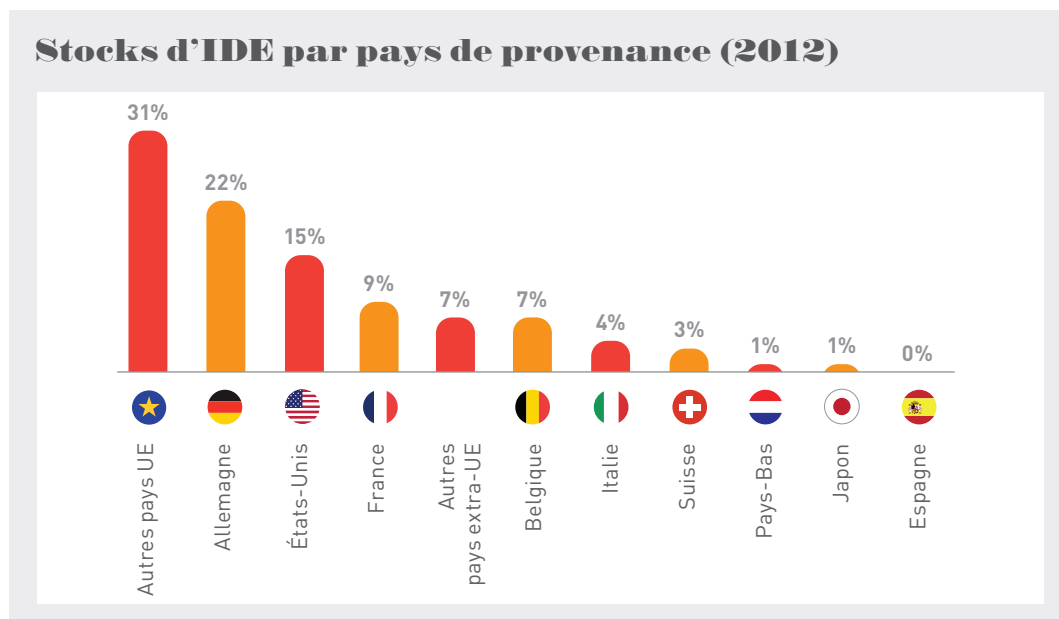
Les investissements directs étrangers

Un autre indicateur qui permet d'évaluer non seulement l'ouverture commerciale, mais aussi l'attractivité d'un pays est son stock d'investissements directs étrangers (IDE), c'est-à-dire la somme totale des capitaux étrangers investis dans l'économie nationale. L'ensemble des capitaux investis dans l'économie luxembourgeoise s'élève à quelque 90 milliards d'euros en 2012²⁰³.



Source: UNCTAD.

Ce montant dépasse de plus de 200% le PIB de la même année. À part la Belgique dont les stocks d'IDE représentent presque le double de son PIB, le Luxembourg peut se vanter d'une performance bien supérieure au reste du monde²⁰⁴. Les principaux investisseurs dans l'économie luxembourgeoise sont l'Allemagne (20 milliards d'euros), les États-Unis (13,8 milliards d'euros) et la France (8,3 milliards d'euros).



Source: STATEC.

203 STATEC, derniers chiffres disponibles.

204 Il convient néanmoins de préciser que le niveau élevé de stocks d'IDE s'explique par l'attractivité du Luxembourg en tant que hub pour les « special purpose vehicles ».

Une version luxembourgeoise du «golden visa»

Le Luxembourg souhaite attirer les investisseurs! Si ce n'est pas de terres nouvelles, la Loi du 8 mars 2017²⁰⁵ apporte une grande nouveauté qui devrait permettre d'attirer sur le sol luxembourgeois de nouveaux investisseurs «*high net worth*» de pays tiers qui aideront à donner les impulsions nécessaires à l'économie luxembourgeoise: le titre de séjour pour investisseur, valable pour une durée de 3 ans avec la possibilité de le renouveler de 3 ans.

Attirer les

«HNWI»

high net worth individuals

Parmi les activités des investisseurs visés par ce nouveau type de visa, sont notamment citées la reprise et création d'entreprises, les opérations «*family office*» et la gestion des avoirs importants²⁰⁶.

Le montant minimum d'investissement à prévoir pour pouvoir obtenir un «investors visa» varie en fonction du type d'investissement:

- dans le cadre d'un investissement dans une structure exerçant une activité commerciale, artisanale ou industrielle, il s'élève à 500.000 euros dont au moins 75% doivent provenir de fonds propres;
- pour un investissement dans une structure d'investissement et de gestion, il est de 3 millions d'euros dont au moins 75% doivent provenir de fonds propres²⁰⁷;
- un investissement auprès d'un institut financier sous forme d'un dépôt exige un minimum de 20 millions d'euros, le montant intégral devant être couvert par des fonds propres.

Pour ce qui est du montant minimum de la première option d'investissement, le régime luxembourgeois pour investisseurs est plutôt attractif à l'échelle européenne, notamment par rapport à Malte, Chypre, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. Un regard sur le tableau ci-dessous révèle cependant que le Luxembourg est devancé par la Grèce, la Lettonie, la Hongrie et la Belgique, qui ont fixé des seuils d'investissement moindres.

205 Loi du 8 mars 2017 portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration; de la loi modifiée du 28 mai 2009 concernant le Centre de rétention; de la loi du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales.

206 Procès-verbal de la réunion du 12 septembre 2016 de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration.

http://chd.lu/wps/PA_RoleEtendu/FTSByteServletImpl/?path=/export/exped/sexpdata/Mag/136/663/163652.pdf

207 S'impose également la condition d'y maintenir une substance appropriée.

Le visa d'investisseurs luxembourgeois en comparaison européenne²⁰⁸



Il convient surtout de se féliciter de la transparence du système luxembourgeois. Les dispositions luxembourgeoises sont très claires et concises, surtout en comparaison avec l'Autriche dont le régime pour investisseurs n'est cependant pas temporaire. Ainsi, l'article 10, paragraphe 6 de loi sur la citoyenneté autrichienne indique seulement qu'une personne d'origine étrangère peut se voir attribuer la citoyenneté autrichienne s'il a accompli des performances extraordinaires dans l'intérêt de la République sans pour autant préciser ce couvre ces « performances ». En 2014, le Conseil des Ministres a établi un catalogue de critères afférents, la catégorie des performances économiques comprenant des investissements déterminants qui ont d'ores et déjà été réalisés ou des projets de l'entreprise en Autriche, précisant d'ailleurs que les simples flux de trésorerie ne sont pas suffisants (« maßgebliche, insbesondere bereits getätigte Investitionen oder durchgeführte Projekte des Unternehmens in Österreich; bloße Geldflüsse sind nicht ausreichend »)²⁰⁹.

208 Sites web consultés (19 octobre 2016) : <https://www.shorexcapital.com/citizenship-or-residency-by-investment-programs/greece-golden-visa-residency-by-investment-program/>; <http://www.latvia-immigration.com/>; http://www.mfa.gov.hu/kulkepvisolet/CN/en/en_Konzulinfo/hu_investment_program_overview.htm; <http://global-citizen.com/hungary-opens-its-doors/>; <http://www.latvia-immigration.com/>; <http://business-investor-immigration.com/belgium-immigrant-investor-program/>; <http://goldenvisa-portugal.com/>; <http://www.spain-property.com/files/pages/spain-residence-permit.asp>; <http://www.inis.gov.ie/en/INIS/Immigrant%20Investor%20Programme%20Guidelines%202014.pdf/Files/Immigrant%20Investor%20Programme%20Guidelines%202014.pdf>; <http://www.artoncapital.com/global-citizen-programs/bulgaria/>; <http://www.maltaimmigration.com/>; <http://www.investmentsholland.com/dutch-residence-permit-for-foreign-investors/>; <https://www.gov.uk/tier-1-investor/overview>; <https://www.henleyglobal.com/citizenship-cyprus-citizenship/>.

209 « maßgebliche, insbesondere bereits getätigte Investitionen oder durchgeführte Projekte des Unternehmens in Österreich; bloße Geldflüsse sind nicht ausreichend », Bundesministerium für Inneres : http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Staatsbuergerschaft/verleihung/start.aspx.

Soulignons par ailleurs que les investisseurs de pays tiers n'acquièrent pas la nationalité luxembourgeoise moyennant l'obtention du titre de séjour investisseur, contrairement à d'autres régimes européens pour investisseurs. Chypre ayant été fortement critiqué pour « vendre » des passeports nationaux « à la légère »²¹⁰, en contrepartie d'un investissement, le Luxembourg a opté pour des dispositions moins « critiquables » à cet égard.

S'il y a généralement peu de doute en ce qui concerne les conditions d'obtention d'un titre de séjour pour investisseur²¹¹, il importe néanmoins de souligner que le succès de ce nouveau régime dépendra aussi des capacités des autorités compétentes à délivrer les titres de séjour aux différents investisseurs éligibles, le Portugal étant le meilleur exemple pour soutenir cette affirmation. En janvier 2016, quelque 4.000 titres de séjour « Golden Visa » étaient bloqués par l'administration, qui ne parvenait pas à traiter les nombreuses demandes dans le délai convenu de trois mois, le retard accumulé étant estimé à environ cinq ans²¹².

Le Luxembourg, qui s'est également fixé un délai de 3 mois maximum, comme celui qui s'applique dans le cadre de l'octroi de la carte bleue européenne, devra veiller à ce que les bonnes intentions, qui sont vraiment à saluer, ne se perdent pas dans la foulée du « *red tape* ».

210 Politico [2016]: <http://www.politico.eu/article/meps-slam-cypriot-citizenship-for-sale-scheme-schengen-area/>.

211 Certains termes comme la « structure d'investissement et de gestion » ou encore le maintien d'une « substance » auraient pu être définis pour écarter toute insécurité juridique.

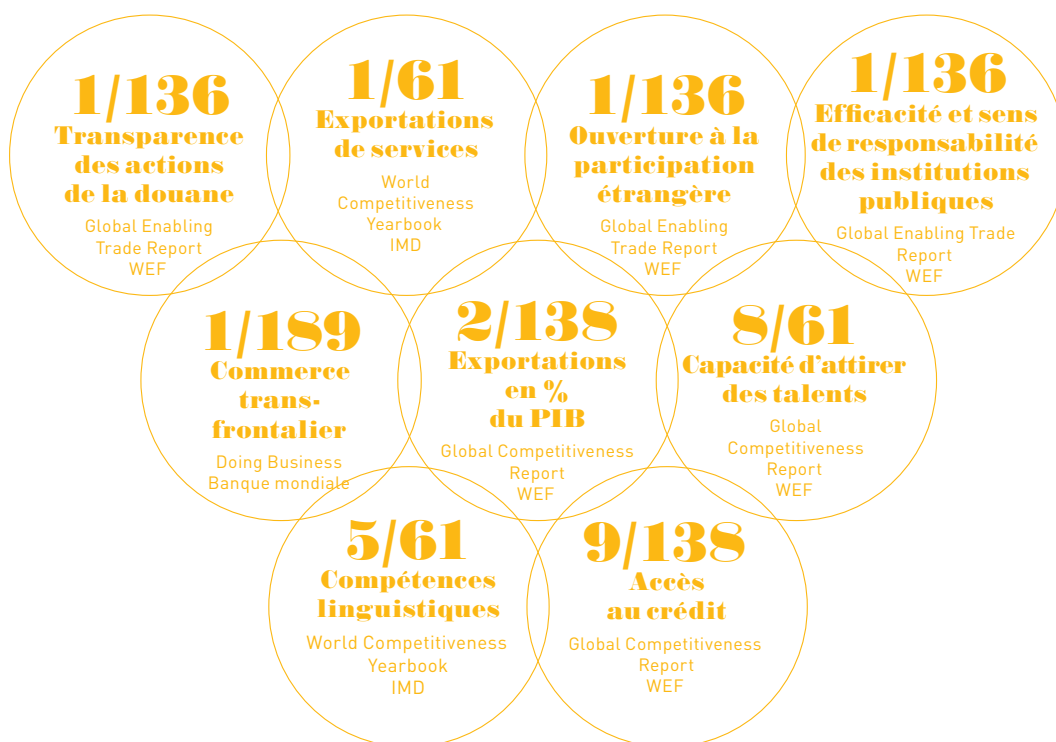
212 <http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-01-20/chinese-property-buyers-stuck-in-portugal-s-golden-visa-limbo>.

Tant de médailles (et quelques blâmes)

Si les études comparatives internationales ne sont pas le bon outil pour évaluer de façon détaillée chaque aspect de l'ouverture commerciale d'une économie, sachant que certains éléments, comme par exemple l'ambition d'un pays pendant les négociations d'accords commerciaux internationaux ou le sens de l'« hospitalité » des entrepreneurs ou administrations domestiques, ne sont pas quantifiables, elles permettent néanmoins d'en jauger une bonne partie à partir de statistiques nationales, d'une part, et de sondages qualitatifs, d'autre part.

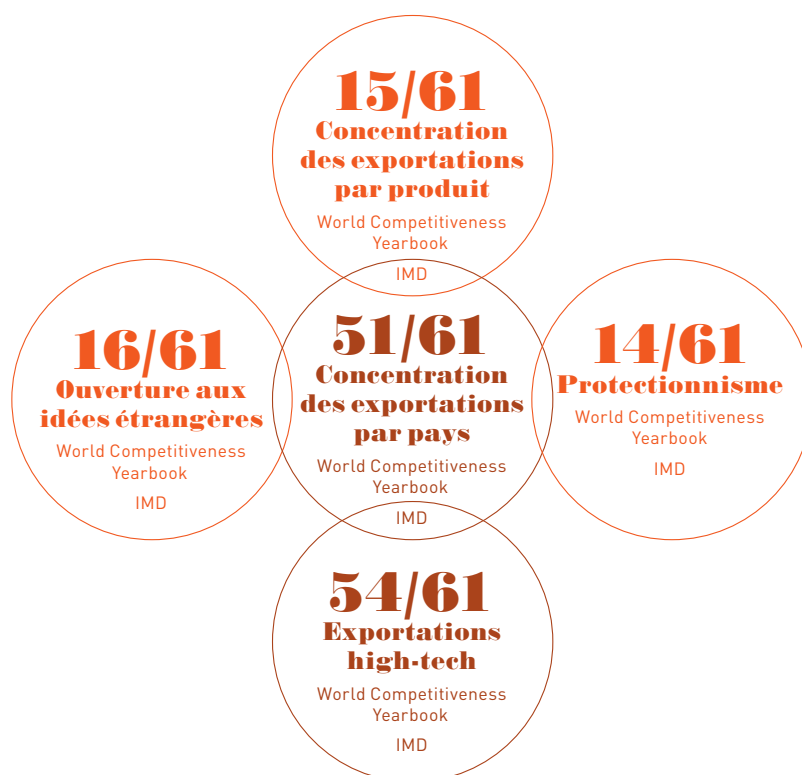
Il s'avère que le Luxembourg est bien positionné en comparaison internationale. Dans la majorité des différentes études comparatives²¹³, le Luxembourg est rangé parmi les 10, même 3 meilleurs élèves des différents indices ou piliers.

En premier lieu, le Luxembourg décroche la médaille d'or pour le commerce transfrontalier, mesuré en fonction de trois types de délais et de coûts (hors droits de douane) qui s'imposent à l'occasion d'une exportation ou d'une importation, à savoir les délais et les coûts liés à la documentation, à la mise en conformité avec les réglementations douanières et au transport intérieur²¹⁴. En général, les questions douanières ne semblent donc poser aucun problème au Luxembourg ni pour les importateurs ni pour les exportateurs: les actions des services douaniers sont transparentes, les tarifs douaniers sont faibles (grâce à l'ouverture au commerce de l'Union européenne) et la longueur des procédures d'importation est jugée prévisible. Il s'agit, ici, d'éléments-clés de la facilitation du libre-échange et du développement d'un commerce extérieur fleurissant. Pour ce qui est de la composition des échanges, le Grand-Duché est loué pour son coefficient d'ouverture élevé et le volume de ses exportations de services.



²¹³ Ont été retenues les études suivantes pour l'exercice: le « Global Competitiveness Report 2016-2017 » ainsi que le « Global Enabling Trade Report 2016 » du World Economic Forum (WEF), le « World Competitiveness Yearbook 2016 » de l'IMD, « Doing Business » de la Banque mondiale.

²¹⁴ Les coûts de l'acheminement d'une cargaison depuis un entrepôt situé dans la plus grande métropole d'affaires de l'économie vers le port maritime, l'aéroport ou la frontière terrestre les plus fréquemment empruntés de l'économie.



En même temps, certains classements pointent vers des lacunes qui demandent une stratégie globale pour assurer une évolution pérenne des échanges extérieurs à long terme : d'une part, les exportations luxembourgeoises sont fort concentrées sur les 5 pays partenaires principaux du pays et d'autre part (et, dans une moindre mesure, sur 5 produits principaux), le Luxembourg enregistre une note largement insuffisante dans son bulletin pour les exportations high tech. Aspirant à devenir une «*smart nation*» diversifiée, le Luxembourg devrait atteindre de meilleurs scores à cet égard.

Un autre bémol ressort : le protectionnisme. À ce propos, il importe toutefois de souligner que cet indicateur est basé sur les résultats d'un sondage, qui reflètent les perceptions des personnes interrogées, et non sur des statistiques ou autres «*hard facts*».

Un autre domaine qui nécessite davantage d'attention, selon l'IMD World Competitiveness Center, est la fidélisation des investisseurs et des entrepreneurs étrangers au Luxembourg. Afin de maintenir et de développer les relations étroites que nous entretenons avec ces partenaires internationaux - le pays étant très bien positionné en termes de prédominance de la propriété étrangère, capacité à attirer des talents et d'ouverture à la participation étrangère (en ce qui concerne les IDE et la facilité d'embaucher des travailleurs étrangers) - le Luxembourg devra redoubler ses efforts pour que l'ouverture aux idées étrangères de la culture nationale soit encore mieux perçue, «*Luxembourg – Let's make it happen*» étant la meilleure illustration.



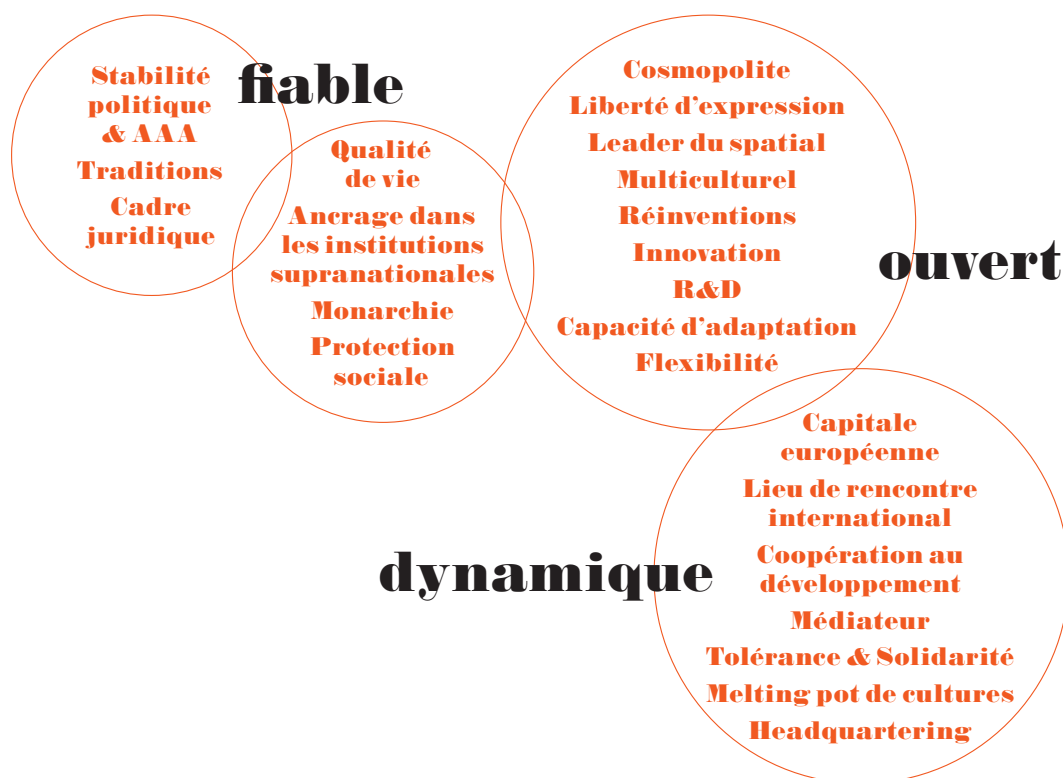
«*Le Luxembourg et ses atouts ne sont pas suffisamment connus à l'étranger. Beaucoup d'acteurs luxembourgeois communiquent chacun à sa manière, sans qu'il y ait de cohérence entre les messages*»²¹⁵.

Face à ce constat, le Luxembourg s'est doté d'une stratégie d'image de marque cohérente et surtout ouverte : l'élaboration de l'image de marque du pays a été élaborée à travers un processus participatif ouvert non seulement aux résidents, mais également aux frontaliers.

Trois valeurs centrales se sont dégagées des nombreux travaux de groupe, retours en ligne des participants, sondages et entretiens individuels.

215 Nationbranding.lu (2015): <http://www.nationbranding.lu/fr/what-is-nation-branding/>.

Le Luxembourg est



Le Luxembourg est perçu comme un allié avec lequel on peut atteindre des objectifs qui auraient été inaccessibles sans lui. Son caractère serviable et sa forte volonté de former une communauté pour avancer ensemble, dont il a fait preuve tout au long de son histoire, font du Luxembourg le partenaire idéal pour établir une relation de confiance à long terme.

Les traits caractéristiques et la personnalité ont été identifiés et développés pour générer une véritable image de marque. Seulement trois jours après avoir dévoilé sa nouvelle identité visuelle ainsi qu'une série d'instruments destinés à promouvoir plus efficacement le Luxembourg au-delà de ses frontières, le pays progresse de 43% dans le classement « Nation Brands » du cabinet de conseil britannique Brand Finance - une évolution spectaculaire et même la meilleure parmi les 100 pays évalués²¹⁶.

Sans constituer une fin en soi, la nouvelle image de marque permettra non seulement de renforcer la notoriété du pays à l'échelle internationale, mais aussi de saisir de nouvelles opportunités économiques et commerciales. L'analyse du commerce extérieur a permis d'identifier le besoin de diversifier davantage nos destinations d'exportations. Une forte image de marque est indispensable à cette fin. L'authenticité émergeant du fait que tous ceux qui s'identifient au pays et à son destin ont contribué au « produit final » est sans doute sa plus grande force, ce qui devrait permettre de convaincre les investisseurs et entrepreneurs internationaux qui recherchent un environnement serein et compétitif pour développer leurs activités à venir découvrir le Luxembourg, son économie et ses citoyens.

216 Brand Finance (2016): Nation Brands 2015 - The annual report on the world's most valuable nation brands. http://brandfinance.com/images/upload/nation_brands_2016_report.pdf.

Interview



Carlo Thelen

Directeur Général
Chambre de Commerce

Quel sera le rôle de la Chambre de Commerce dans la nouvelle organisation de la promotion économique du Luxembourg à l'étranger?

A lors que le le Ministère de l'Économie est en charge de la recherche proactive de nouveaux investisseurs étrangers, les activités de la Chambre de Commerce sont prioritairement conçues pour soutenir ses membres dans leurs efforts d'internationalisation.

Le Ministère de l'Économie identifie les marchés et cible les investissements dont les caractéristiques s'inscrivent dans la stratégie nationale de diversification économique.

La Chambre de Commerce soutient le Gouvernement au niveau de l'accueil des investisseurs potentiels visés. La future «Soft landing platform» de la House of Entrepreneurship assurera une orientation efficace et professionnelle de l'investisseur auprès des bonnes personnes de contact au sein des Ministères, de Luxinnovation, d'entreprises luxembourgeoises ou d'autres partenaires potentiels. L'accompagnement de l'investisseur commence en effet par une prise en charge professionnelle et un service rapide et efficace.

La Chambre de Commerce poursuit également la veille stratégique et géographique des marchés européens et extra-européens afin de déceler de nouvelles opportunités d'affaires en fonction des besoins et des intérêts particuliers de ses membres. Son rôle s'étendra de la promotion des échanges internationaux des entreprises luxembourgeoises dans le cadre des visites d'État, des missions officielles et économiques, à la promotion commerciale, par le biais d'événements de «match-making» internationaux et des journées d'opportunités d'affaires. Si nos événements sont ouverts à tous nos ressortissants, indépendamment de leur taille, je constate que les très petites ainsi que les petites et moyennes entreprises en tirent les plus grands bénéfices. Leur intérêt accru pour l'internationalisation nous amène à réfléchir sur l'extension du réseau de la Chambre de Commerce à l'étranger. Mieux guider les entreprises, mieux cibler leurs besoins, quel que soit leur marché cible ou leur secteur d'activités, telle est la mission des Affaires internationales de la Chambre de Commerce.

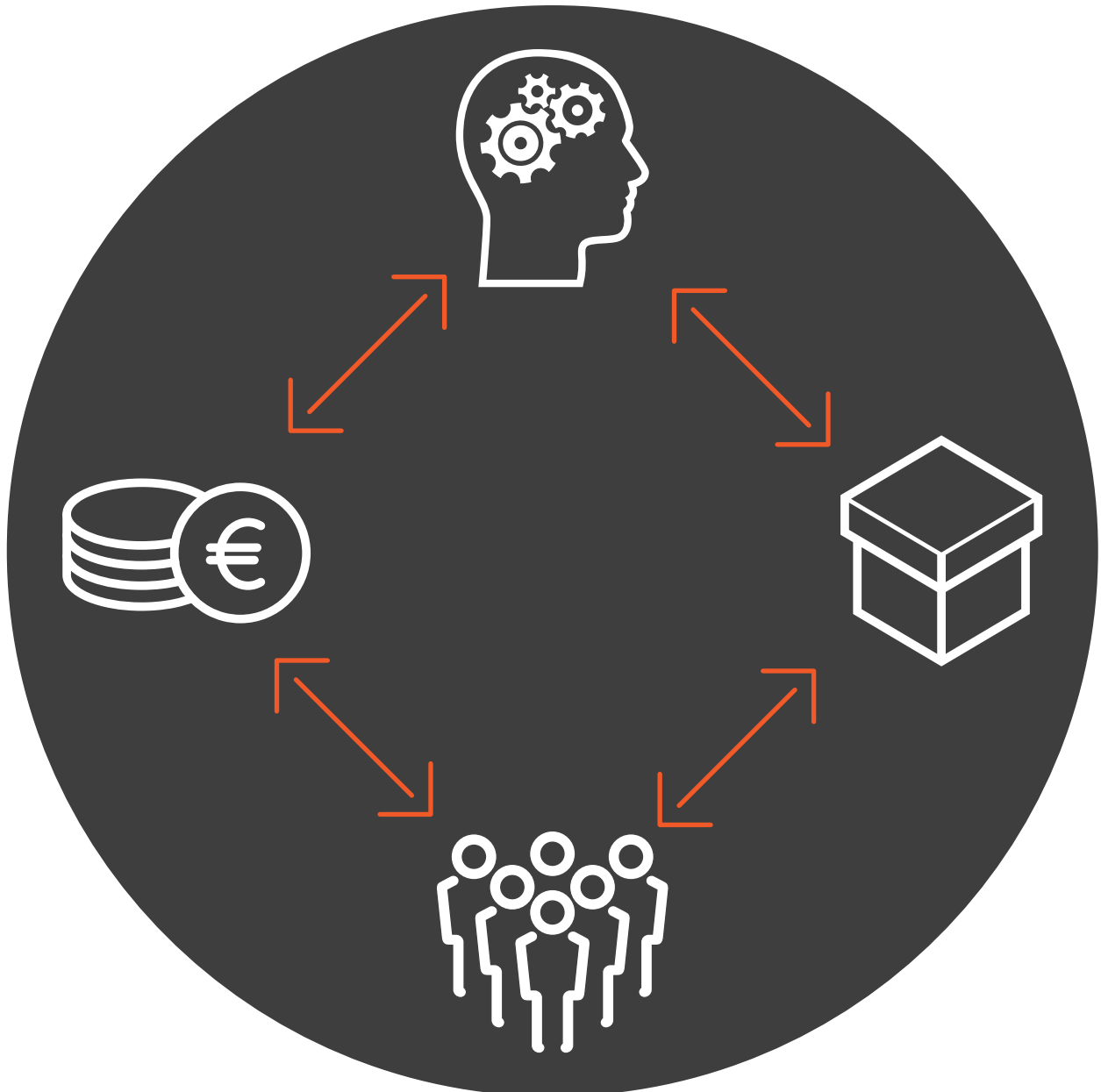
Quelle forme l'extension du réseau de la Chambre de Commerce pourrait-elle prendre?

La création de nouveaux postes de représentation de la Chambre de Commerce à l'étranger est une décision récente qui fait suite au grand succès de notre projet-pilote à Berlin. Sur base du modèle berlinois, en coopération étroite avec le Ministère des Affaires étrangères et européennes, la Chambre de Commerce a décidé de créer un poste d'attaché économique et commercial auprès des ambassades à Paris et à Bruxelles. L'objectif est d'améliorer et de mieux cibler nos services de conseil d'accompagnement aux entreprises luxembourgeoises et de leur offrir une plate-forme de networking leur permettant de saisir de nouvelles opportunités et de développer de nouveaux partenariats internationaux en ayant recours à un interlocuteur sur place.

Sachant que pour le Luxembourg, les échanges outre-mer restent encore largement inférieurs aux échanges intra-européens, il sera particulièrement important d'analyser l'opportunité de la création de postes dans des pays partenaires stratégiques où le Luxembourg n'est pas encore représenté par des ambassades ou des «Luxembourg Trade and Investment Offices», responsables de la promotion du commerce extérieur et de la prospection d'investisseurs nouveaux. Un marché qui méritera sans doute plus d'attention dans l'avenir est l'Amérique latine, et en particulier le Brésil. Son secteur financier dynamique ainsi que son grand potentiel dans le domaine de la biomédecine font de ce pays, 9^e économie de la planète, un partenaire stratégique pour les entreprises du Grand-Duché. L'ouverture de l'ambassade luxembourgeoise à Brasilia à l'automne prochain est donc plus que bienvenue.

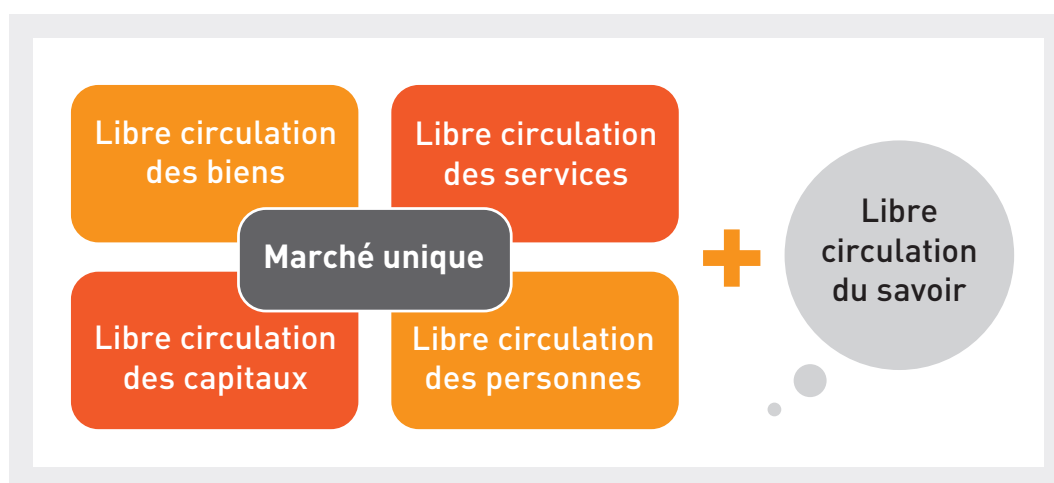
Avec des bureaux dans nos trois pays voisins, le réseau de la Chambre de Commerce à l'étranger est encore bien loin de celui des Chambres de Commerce allemandes, qui compte 130 représentations dans 90 pays. Toutefois, le développement du réseau externe de la Chambre de Commerce, combiné à l'excellente collaboration avec les ambassades, consulats et «Luxembourg Trade and Investment Offices» apporte une réelle valeur ajoutée à nos membres qui pourront être mis en réseau de manière ciblée avec les bons partenaires et se procurer les informations dont ils ont besoin pour développer leurs activités à l'international.

Marché unique européen - une aubaine pour les entreprises luxembourgeoises ?



III. Marché unique européen – une aubaine pour les entreprises luxembourgeoises?

Avantages ressentis et approfondissements souhaités



Du marché commun de 1958 - qui a supprimé les contingents sur les marchandises et les biens, introduit la liberté de circulation des citoyens et des travailleurs et qui a abouti, à un stade ultérieur, à la généralisation de la TVA - aux discussions sur le marché intérieur dans les années '80, lancées en toile de fond des retards en matière d'harmonisation - à l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen en 1987 et la signature du traité de Maastricht en 1992... Le chemin vers la création du marché « unique » en 1993 fut long et souvent semé d'embûches.

Une évaluation *ex-ante* du marché unique indique cependant que les bénéfices l'emportent sur le long terme: si le « rapport Cecchini » de 1988²¹⁷, commandé par la Commission des Communautés européennes, comptait sur une augmentation unique du PIB des communautés européennes entre 4,25% et 6,5% au cours des premières 5-6 ans du lancement du marché unique et la création de 2 millions d'emplois à moyen terme, les derniers chiffres du Parlement européen indiquent qu'il aurait entraîné, sur toute la période 1992-2006 une croissance économique supplémentaire nette de 2,2% et une hausse d'emploi à l'ordre de 1,3%, ce qui revient à 306 milliards d'euros (à prix courants) et près de 3 millions d'emplois²¹⁸. Les échanges entre les États membres auraient augmenté annuellement d'environ 15% sur dix ans²¹⁹.

Le Grand-Duché en a grandement bénéficié. Pour de nombreuses PME, le marché unique constitue la plus grande et la plus importante réussite de la construction européenne. La suppression de centaines d'obstacles de nature juridique, technique ou bureaucratique a rendu possible la libre circulation des biens et des services luxembourgeois au sein d'un vaste marché comptant aujourd'hui plus de 500 millions de consommateurs avec un nombre important de nouvelles perspectives pour les Européens que ce soit en termes de débouchés professionnels, de nouvelles opportunités commerciales, de choix de destinations pour les études universitaires ou en ce qui concerne les préférences de consommation.

217 Cecchini, P., Catinat, M. and Jacquemin, A. (1988), *The European challenge 1992, the benefits of a single market*, Wildwood House.

218 Parlement européen (2015): *Évaluer le coût de la non-Europe 2014-19*.

http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536364/EPRS_STU%282015%29536364_FR.pdf.

219 Ibid.

Interview

Pierre Thein

Directeur
HEIN Group



L'entreprise familiale HEIN développe et construit dans son usine située au Luxembourg des fours à destination de boulangeries artisanales et industrielles. Sachant que la France, l'Allemagne et les pays BENELUX représentent les principales destinations pour les exportations de la société, pourrait-on affirmer qu'elle se concentre principalement sur le marché européen?

Depuis sa création en 1882, notre société a connu cinq générations. C'est la troisième génération qui a développé un fort esprit d'exporter et qui a commencé à exporter dans les années '50 et '60. Outre les marchés BENELUX, nous avons exporté vers des anciennes colonies belges.

La quatrième génération a quant à lui limité le carnet d'adresses aux seuls pays BENELUX, qui ont su défendre leur place jusqu'à aujourd'hui ; c'est en effet toujours notre premier marché d'exportation, suivi de l'Allemagne, la Suisse, la France, l'Autriche, la Pologne et la République tchèque. Ce n'est pas une question de potentiel d'exporter vers des pays plus lointains, il vaut tout simplement mieux dans notre branche se concentrer sur les marchés qui sont le plus facilement accessibles. Notre stratégie consiste à atteindre approximativement 20 marchés où nous capturons une part du marché substantielle.

Quelle est pour vous la plus-value du marché unique européen par rapport aux marchés extra-européens?

Le marché unique est essentiel pour le succès de notre société. Il faut savoir que 85% de nos exportations (nous sommes passés de 60 produits exportés dans les années 80 par an à 400 unités) partent vers des pays qui en font partie. Le marché unique a été un grand soulagement pour nous dans la mesure où les droits de douane, mais aussi tous les obstacles administratifs à l'exportation ont été supprimés. Le boulanger dépend du fonctionnement de son four. Sans marché unique, il serait impossible d'y envoyer sous 24 heures un ingénieur, voire des pièces de rechange sur une urgence de service après-vente, sans devoir payer une amende. Par ailleurs, les barrières à l'exportation ont causé pas mal de retards à l'époque. L'exportation d'une grande installation implique le plus souvent plusieurs acteurs différents. Un produit ou technicien bloqué à la douane cause donc des problèmes pour le client final.

L'une des principales critiques envers l'Union européenne et le marché unique est la surréglementation. Comment évaluez-vous son impact sur votre société?

On ne peut nier que certaines choses ont été plus simples avant l'Union européenne, mais il est trop facile de mettre en cause l'Union européenne pour les problèmes intrinsèques d'une entreprise. Aujourd'hui, on investit par exemple trois semaines pour remplir des formulaires au lieu d'une et certaines procédures administratives sont plus lourdes. Est-ce un véritable problème pour mon entreprise? Non. Les vrais problèmes que nous rencontrons au Luxembourg tels que l'octroi d'une autorisation commodo/incommodo, d'une autorisation de bâtir ou le manque de personnel qualifié et motivé n'ont pas de lien avec l'Union européenne.

Si des progrès majeurs ont pu être réalisés au cours des dernières décennies, le potentiel du marché unique est loin d'être pleinement exploité. 60 ans après la signature des traités de Rome et donc de l'intégration économique européenne, l'approfondissement du marché unique est toujours à l'ordre du jour et sa fragmentation continue à priver les États membres de l'Union d'une croissance plus vigoureuse que celle qu'elle connaît à l'heure actuelle.

Le marché unique européen - un gisement formidable !

L'intérêt d'un approfondissement a été chiffré par le Parlement européen : en mettant en œuvre une série de mesures visant une meilleure coopération au niveau, entre autres, du marché pour les consommateurs européens, du marché numérique, des transports, des services financiers et de l'énergie, l'Union pourrait aboutir à un gain potentiel annuel de 1.600 milliards d'euros, l'équivalent du PIB de l'Italie en 2015, la quatrième économie de l'Union après l'Allemagne, le Royaume-Uni et la France²²⁰. D'ailleurs, le seul approfondissement dans le domaine du « cloud » permettrait de générer 2,5 millions de nouveaux emplois en Europe, soit la moitié du nombre total de chômeurs en Espagne en 2015²²¹. Qu'en pensent les décideurs politiques et entrepreneurs du secteur privé ? Viviane Reding et Michèle Detaille partagent avec nous leurs opinions...²²²



Illustration : Fargo

220 Eurostat : 1.642 milliards d'euros.

221 Eurostat : 5,05 millions.

222 Paru comme « Chiffre du mois » dans l'édition Mars/Avril 2016 du MERKUR.

Commentaires

Viviane Reding

Membre du Parlement Européen
Ancienne Vice-Présidente de la Commission Européenne



Osons renforcer l'Europe !

Le chiffre est sans appel! Plus d'Europe, c'est plus de prospérité à l'intérieur de nos frontières. Le marché européen est déjà le plus grand espace économique sans entraves du monde industrialisé. Osons l'approfondir! Sans attendre, nous devons réduire la bureaucratie et démanteler les obstacles à la création d'un marché véritablement unique, dans le numérique, les services financiers, le transport et l'énergie. Si nous relevons tous ces défis, ils seront autant de sources de croissance pour le Luxembourg, de compétitivité pour nos entreprises et d'avantages pour les consommateurs.

Plus d'Europe, c'est aussi plus de poids à l'extérieur de nos frontières. Sur la scène internationale, un État seul est désarmé. Au contraire, l'Europe, avec son pouvoir de marché, est en mesure de défendre l'intérêt de nos entrepreneurs dans la mondialisation. Consolider la première place de l'Union en tant que puissance économique et commerciale est le meilleur moyen de préserver notre acquis, nos emplois, nos standards, notre mode de vie et nos valeurs.

Michèle Detaille

Managing Director
No-nail Boxes



Beaucoup a déjà été fait mais on peut aller encore plus loin !

Un grand marché harmonisé avec une sécurité juridique et monétaire assurée constitue un environnement de rêve pour le développement de toute entreprise. La libre circulation des personnes, des biens et des services, l'euro, le brevet européen, voilà une série de mesures qui ont changé la vie des PME européennes.

D'autres réformes restent à accomplir: un marché numérique unifié offrirait un grand avantage au développement de l'e-commerce. La suppression des frais de roaming allègera les coûts de communication. La passation électronique des marchés publics en réduira les coûts et en simplifiera l'accès. Les paiements et les facturations électroniques permettront une sécurisation des transactions financières entre partenaires et un raccourcissement des délais de paiement.

Photo: Aljpa Group

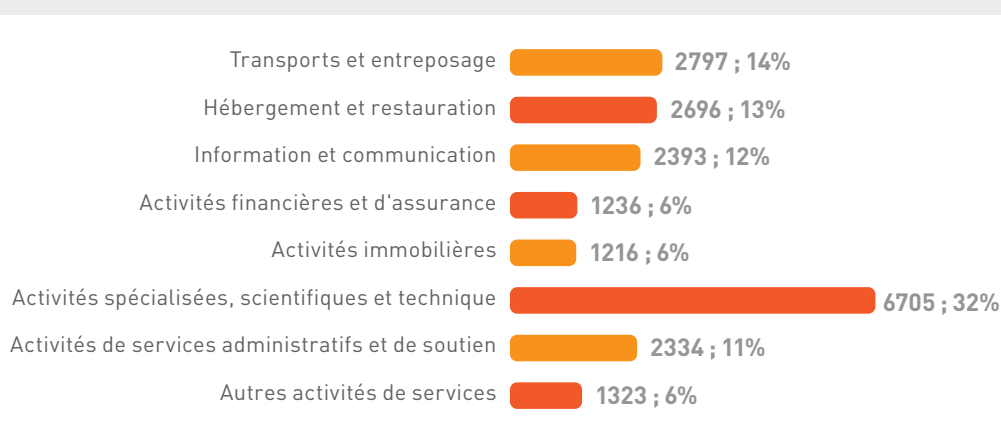
Si les bienfaits du grand marché unique pour les entreprises luxembourgeoises sont incontestables, quels sont domaines qui nécessiteraient des efforts plus conséquents, sachant que le parachèvement du marché unique est toujours en attente? L'examen des défis actuels se circonscrit à cinq aspects qui revêtent une importance particulière pour le Luxembourg: les services, la reconnaissance mutuelle, le blocage géographique, les marchés publics et la mobilité des travailleurs, les interviews externes éclairant les problèmes rencontrés au niveau de l'approvisionnement du commerce de détail et du transport maritime.

Libre circulation des services : une industrie 4.0 avec des services 0.0?

Compte tenu de l'interconnexion de plus en plus pointue entre les biens et les services, la tertiarisation croissante de l'industrie et l'indispensabilité d'un bon fonctionnement du marché numérique, une stratégie plus ambitieuse en matière de services à l'échelle européenne n'est plus que souhaitable; elle est devenue indispensable au développement de ces nouvelles activités à haute valeur ajoutée, notamment au Luxembourg où 70% des exportations de services et 65% des exportations de services financiers s'adressent à d'autres membres de l'Union²²³. Au 1^{er} janvier 2016, 20.703 des 32.635 entreprises recensées au Luxembourg ont poursuivi des activités dans le secteur des services²²⁴.

Les différentes activités de services au Luxembourg

(nombre d'entreprises ; % du nombre total des entreprises de services)



Source: Statec, Répertoire des entreprises luxembourgeoises 2016.

Certains secteurs, comme celui des services financiers et d'assurances, occupaient déjà une place importante dans l'économie luxembourgeoise quand le marché unique est né.

D'autres, comme le secteur des activités spécialisées, scientifiques et techniques, dont le poids dans le PIB est passé de 5% en 1995 à 9,8% en 2015 n'ont pris leur envol que récemment avec l'adoption de la politique de diversification économique. Si le poids des services dans l'économie luxembourgeoise est indéniable, on constate que leur rythme de croissance s'est nettement ralenti au cours des dernières années: si leur valeur ajoutée brute²²⁵ connaissait encore une croissance moyenne de l'ordre de 6% de 1996 à 2000, elle est passée à 3,6% entre 2001 et 2005, à 3,1% de 2006 à 2010 pour s'élever à 2,6% en moyenne sur la période 2011-2015. Une évolution qui témoigne du succès des premières années du marché intérieur, d'une part, mais de la difficulté de l'approfondir, d'autre part²²⁶.

223 Statec.

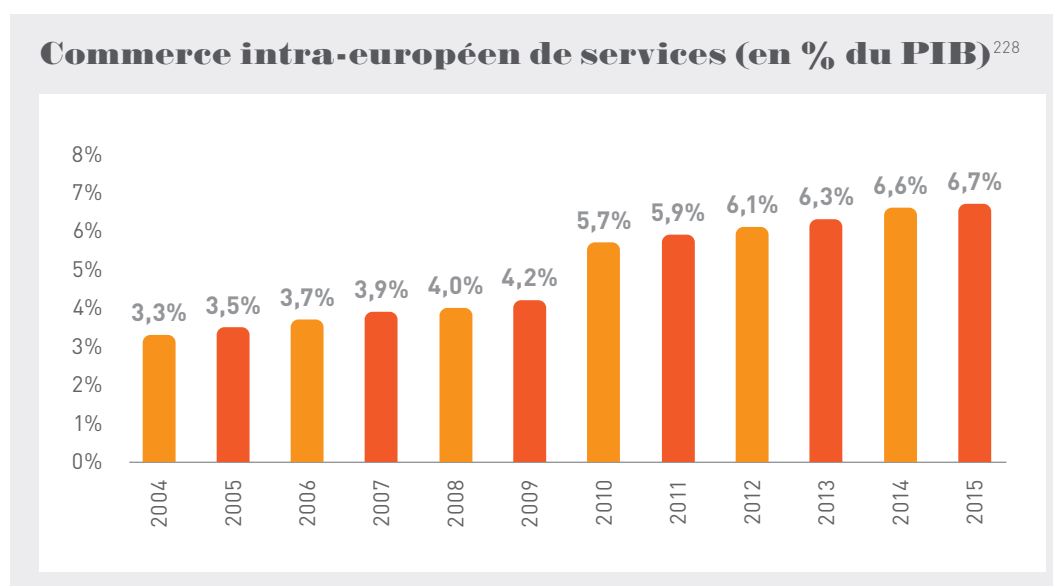
224 Ibid.

225 En volume.

226 STATEC (2012): L'essor du secteur tertiaire au Luxembourg - le Luxembourg 1960-2000.

<http://www.statistiques.public.lu/catalogue-publications/luxembourg/2012/PDF-23-12.pdf>; Comptes nationaux.

Les services se rangent clairement parmi les domaines où l'intégration européenne s'avère la plus laborieuse. Cette tendance n'est toutefois pas spécifiquement «luxembourgeoise». Il s'agit plutôt d'un «défaut» européen, la manière dont les services sont réglementés au niveau européen ne reflétant plus leur importance dans l'économie des 28. Non seulement doit-on souligner que les échanges de services au sein de l'Union ont presque triplé en 10 ans (ils sont passés de 367 milliards d'euros en 2004 à 992 en 2015)²²⁷. La nature et l'ampleur des possibilités tant pour les citoyens, les consommateurs et les entreprises, ont connu une mutation profonde depuis la libéralisation des services au sein du marché unique en 1993, qui se poursuit à un rythme inédit dans l'histoire. Aujourd'hui, les économies les plus compétitives de l'Union développent des services de fintechs, des systèmes de «*blockchain*», des services d'entrepôt pour le «*big data*», ou encore des solutions «*cloud computing*». Le monde fait face à des innovations qui fascinent autant qu'elles intimident. Ces innovations ne se limitent pourtant pas aux seules technologies, elles touchent également à nos modèles culturels - ainsi, l'accès à l'usage d'un produit n'implique, par exemple, plus forcément la propriété. Par rapport à ces nouvelles tendances, les règles qui s'appliquent au commerce des services restent largement à la traîne, le «*policy mix*» de 1993 ne convenant plus à l'économie européenne qui est aujourd'hui fortement tertiaisée et digitalisée.



Source: Eurostat.

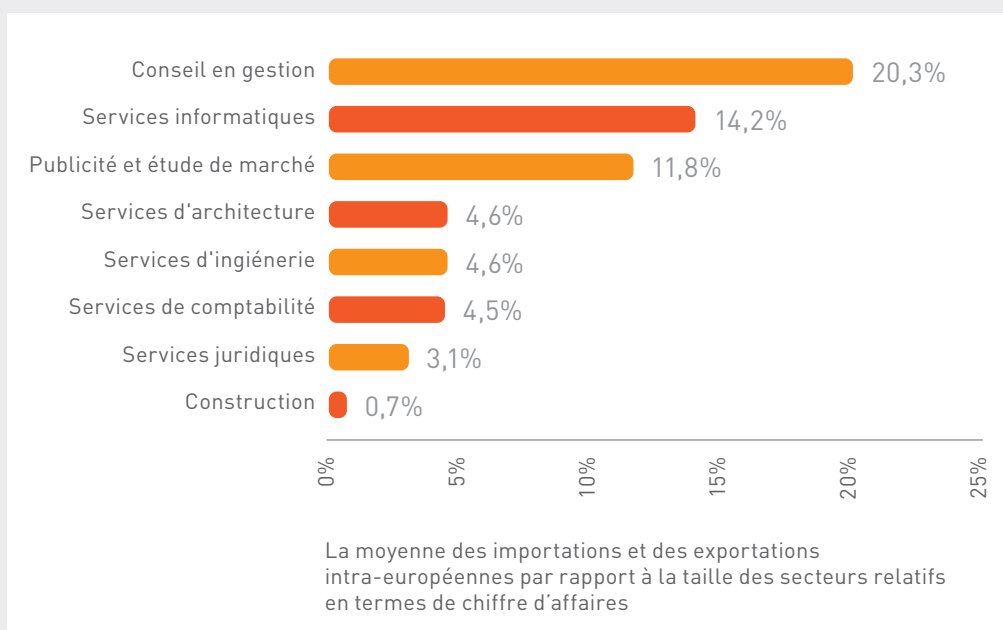
La lourdeur de certaines procédures administratives empêche encore de nombreuses entreprises et notamment celles de petite taille d'exporter leurs services au-delà de leurs frontières nationales.

Si certaines branches du secteur, telles que le conseil de gestion, les services informatiques ou encore la publicité et l'étude de marché tendent à s'impliquer davantage dans le commerce transfrontalier, le commerce intra-européen des services liés aux professions réglementées et surtout à la construction demeure très faible à l'échelle européenne.

²²⁷ Eurostat.

²²⁸ Sachant que les données de 2004 à 2009 correspondent à l'UE-27 et celles de 2010 à 2015 à l'UE-28.

L'intensité du commerce transfrontalier dans les services (2012)



Source: European Commission (2015), A single market strategy for Europe - Analysis and evidence. Commission Staff working document accompanying the document "Upgrading the Single Market: more opportunities for people and business". SWD(2015) 202 final.

Les services professionnels sont d'ailleurs particulièrement concernés en matière d'infractions : en 2015, la Commission a lancé des procédures contre six États membres²²⁹ pour avoir imposé des exigences excessives et injustifiées²³⁰ aux professionnels d'autres pays membres, dont notamment la détention de 100% des droits de vote et du capital dans une entreprise et les obligations géographiques concernant leur siège social²³¹.

Si les cas d'infractions dans le domaine des services ne représentent que 4,7% du nombre total des procédures d'infractions²³², la durée afférente, reflétant partiellement la complexité et la sensibilité inhérentes des services, s'élève en moyenne à 37,8 mois²³³.

Le Luxembourg a fait preuve d'une application exemplaire des dispositions réglant la reconnaissance des qualifications professionnelles étrangères, l'un des principaux vecteurs de discrimination : seulement 1% des demandes de reconnaissance des qualifications professionnelles introduites entre 1997 et 2015 ont connu une décision défavorable. Sur la même période, les professionnels du Luxembourg²³⁴ ont connu un taux de refus de l'ordre de 6%²³⁵.

²²⁹ L'Autriche, Chypre, l'Allemagne, Malte, la Pologne et l'Espagne.

²³⁰ Ces exigences ne sont pas strictement interdites, mais la Cour de justice de l'Union européenne a considéré qu'elles constituaient des obstacles au marché unique des services. Elles ne peuvent continuer à être appliquées qu'à trois conditions: ne pas être discriminatoires, être justifiées par une raison impérieuse d'intérêt général et être proportionnées.

²³¹ Commission européenne (2015): Communiqué de presse. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5199_fr.htm.

²³² Le Luxembourg ne fait l'objet d'aucune procédure d'infraction pour non-respect des dispositions existantes en matière de services.

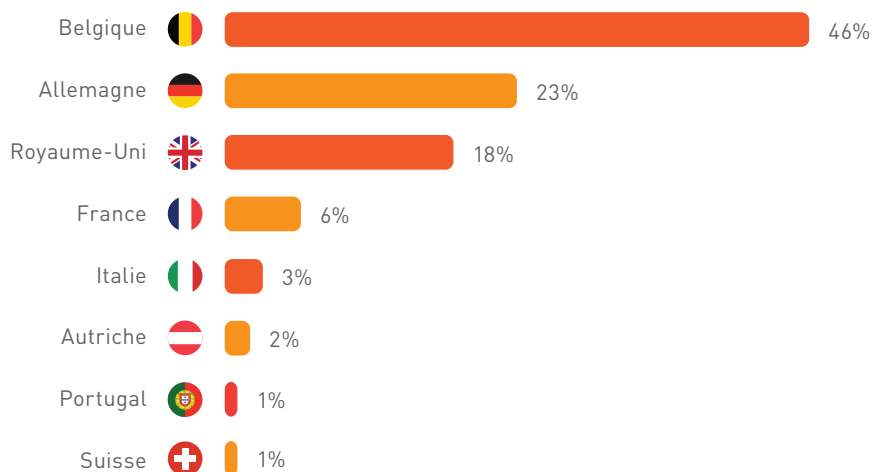
²³³ European Commission, Single market scoreboard – infringements.

http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/infringements/index_en.htm.

²³⁴ Les professionnels les plus mobiles de 1997 à 2015 étant les infirmiers, architectes, agents de sécurité, docteurs en médecine, et avocats.

²³⁵ European Commission: Statistics - Professionals moving abroad (establishment).

Les principales destinations des professionnels luxembourgeois (1997-2015)



Source : European Commission : Statistics - Professionals moving abroad (establishment).

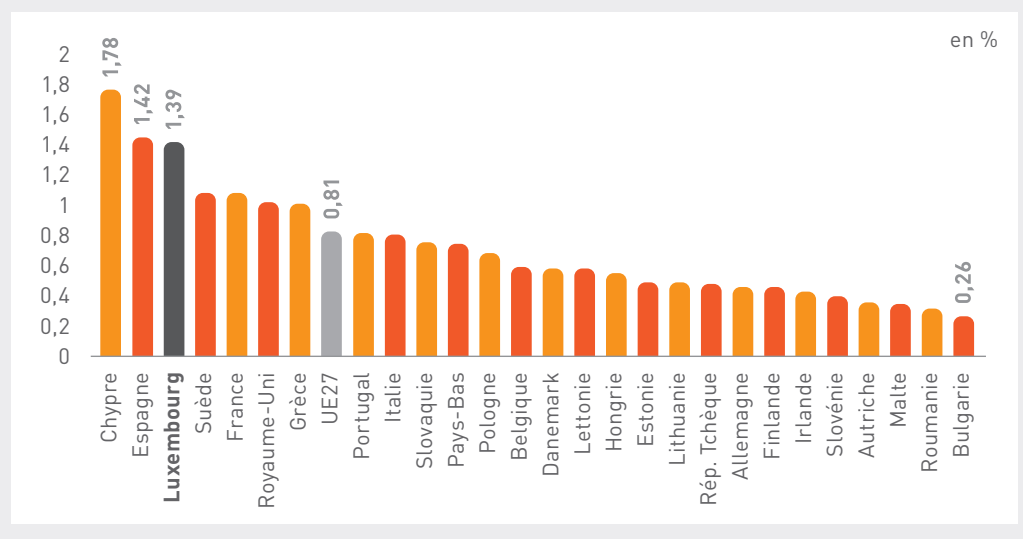
Selon les statistiques, la reconnaissance des qualifications dans le domaine des professions réglementées ne pose, semble-t-il, pas de problème particulier au Luxembourg.

Le tableau change toutefois à l'échelle européenne, les gains potentiels d'un approfondissement des engagements afférents étant substantiels : selon une étude ordonnée par la Commission européenne²³⁶, une application bien plus rigoureuse de la Directive sur les services²³⁷ se traduirait par une hausse de 1,8% du PIB de l'Union. Rien que sur les 5 premières années à compter de la réduction des barrières, le PIB pourrait grimper de 0,8%, avec une forte divergence, toutefois, entre les différents États membres.

236 Monteagudo, J., Rutkowski, A. and Lorenzani, D. (2012), *The Economic Impact of the Services Directive: A First Assessment Following Implementation*, European Economy Economic Papers No. 456, Brussels: European Commission. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf.

237 Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur.

Les gains de PIB résultant d'une meilleure application de la Directive sur les services



Source: Monteagudo, J., Rutkowski, A. and Lorenzani, D. (2012): *The Economic Impact of the Services Directive: A First Assessment Following Implementation* European Economy Economic Papers No. 456, Brussels: European Commission.

Le « top 3 » des plus grands bénéficiaires est composé par Chypre, qui occupe la première place avec une croissance supplémentaire estimée à 1,78 %, suivi par l'Espagne avec une progression de 1,42 % et le Luxembourg, troisième gagnant de l'Union européenne avec une progression potentielle estimée à 1,39 %.

Outre l'augmentation du PIB, le Grand-Duché connaîtrait une hausse supplémentaire de 7,8 % en termes de productivité du travail dans les secteurs couverts par la Directive sur les services, seulement devancé par la Slovaquie qui pourrait compter sur une augmentation de 10,4 %. On ne peut que regretter que ces estimations demeurent des hypothèses: la Commission constate en 2014 que l'impact anticipé ne s'est pas matérialisé dans la plupart des pays²³⁸. À l'exception de la Grèce, de l'Italie et du Portugal qui ont éliminé ou réduit certaines barrières à l'échange des services, les progrès de réforme sur la période 2012-2014 ont été très limités. La situation du Luxembourg n'a pas changé, ses deux principales destinations d'exportation pour les services, à savoir l'Allemagne et le Royaume-Uni, n'ayant pas entamé de mesures de libéralisation particulières et le niveau de restrictions de la France, son troisième partenaire pour les exportations, n'a que légèrement baissé.

+1,39%
de croissance
économique pour
le Luxembourg

Tant que les différents États membres de l'Union tiennent à des pratiques réglementaires restrictives dans les services, le potentiel de ces derniers reste largement sous-exploité, impliquant un énorme manque à gagner en termes d'emplois, de croissance, de synergies et *in fine* de compétitivité.

Fort de ce constat, il est indispensable de procéder à la conception du « passeport services », que la Commission européenne avait annoncée dans le cadre de sa stratégie du Marché Unique et présentée en octobre 2015. Le sondage qui a été mené dans ce contexte a révélé que 61 % des participants issus du secteur des services aux entreprises et 55 % des acteurs participant du secteur de la construction sont d'avis que l'envol du commerce transfrontalier de services est essentiellement freiné par la lourdeur des procédures administratives²³⁹. Les principales difficultés qui ont été mentionnées sont: l'accès aux informations nécessaires, l'absence d'une procédure électronique pour les démarches administratives, les exigences des autres États membres, la nécessité de contacter plusieurs autorités, de présenter des copies certifiées et de faire traduire tous les documents à fournir. Le « passeport services » devrait donc apporter de la clarté juridique aux prestataires de services sans pour autant toucher pourtant aux règles existantes en matière de droit du travail et de protection sociale.

²³⁸ European Commission (2014): *Assessment of the economic impact of the Services Directive - update of the 2012 Study*.

²³⁹ European Commission (2016): *What problems, what solutions for services providers who want to go cross-border?* Ref. Ares(2016)5123612.

Commentaire



Alain Petry

Directeur faisant fonction

clc

Importer - un match facile pour les commerces luxembourgeois?

Si je devais citer un domaine qui mérite une attention particulière parce qu'une amélioration de la situation actuelle faciliterait largement les opérations quotidiennes des commerces luxembourgeois, ce serait l'efficacité de la chaîne de distribution au niveau de l'approvisionnement du commerce de détail luxembourgeois.

Dans notre pays, il n'existe pratiquement pas de branche qui ne serait pas touchée d'une certaine manière - l'une plus, l'autre moins - par une restriction d'importation. La petite taille du marché luxembourgeois fait que beaucoup de nos entreprises ne peuvent pas s'approvisionner auprès d'une plateforme de distribution nationale. Elles se voient donc souvent obligées de faire passer leurs importations par un distributeur étranger, le plus souvent situé en Belgique (cela découle de circonstances historiques) ou une succursale d'une société mère, qui cherche à limiter le nombre de ses canaux logistiques.

La situation se complique si le produit recherché n'est pas disponible sur le marché «de déviation» en question. Toutes ces contraintes donnent naissance aux nombreux marchés parallèles. Je tiens à préciser que le Luxembourg n'est pas le seul pays concerné dans l'Union européenne. La Belgique connaît des défis similaires. Le Grand-Duché importe toutefois une double pénalisation: si, à titre d'exemple, un fournisseur belge, qui doit passer par un pays x pour importer un produit du pays y, est pénalisé en termes de compétitivité-prix, le Luxembourg n'en est pas privé. Bien au contraire, le détaillant luxembourgeois paie au départ un prix plus élevé et doit régler le coût supplémentaire qui résulte du fait de devoir acheminer le produit de la Belgique vers le Luxembourg.

Ceci dit, je suis toutefois confiant qu'à moyen terme, la situation va s'améliorer. Le Gouvernement luxembourgeois et la Commission européenne en sont conscients et les échanges afférents au niveau BENELUX se poursuivent...

La reconnaissance mutuelle depuis le Cassis de Dijon

Le principe de reconnaissance mutuelle est au cœur du fonctionnement du marché intérieur de l'Union européenne.

Le principe a été largement élaboré sur base du fameux arrêt rendu par la Cour de justice de l'Union européenne, le 20 février 1979, dans l'affaire 120-78 (Cassis de Dijon)²⁴⁰, qui stipule qu'« *il n'y a [...] aucun motif valable d'empêcher que des boissons alcoolisées, à condition qu'elles soient légalement produites et commercialisées dans l'un des États membres, soient introduites dans tout autre État membre sans que puisse être opposée, à l'écoulement de ces produits, une prohibition légale de commercialiser des boissons comportant un degré d'alcoolisation inférieur à la limite déterminée par la réglementation nationale* ».

Le fameux Cassis de Dijon

Ainsi, le principe de reconnaissance mutuelle permet le libre-échange des biens et des services dans l'ensemble de l'Union européenne sans obligation d'harmonisation de la législation nationale: chaque produit, fabriqué ou commercialisé légalement dans un État membre, peut en principe être commercialisé dans tous les autres États membres de l'Union, même lorsqu'il ne satisfait pas entièrement aux règles techniques de l'État membre de destination. L'article 36 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne autorise toutefois les interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit à condition qu'elles soient justifiées « *par des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux, de protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique ou de protection de la propriété industrielle et commerciale* ».

Si le nombre de règles techniques imposées a été en baisse ces dernières années, la base de données TRIS²⁴¹ (« Technical Regulation Information System ») a néanmoins compté environ 700 notifications de nouvelles règles techniques en 2014²⁴².

Une analyse de la Commission européenne a identifié plusieurs obstacles à la libre circulation des biens²⁴³:

- certains États membres imposent des exigences non conformes au principe de reconnaissance mutuelle par manque de confiance dans les autorités ou les définitions et normes des autres États membres;
- les autorités manquent de connaissances concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle surtout pour les produits innovants;
- le dialogue entre les autorités compétentes est trop lent ou incomplet;
- les entreprises ne s'intéressent pas au principe de reconnaissance mutuelle ou acceptent des exigences non conformes d'autres États membres pour éviter une longue et coûteuse procédure en justice;
- les points de contact qui devraient aider les entreprises dans leurs démarches créent parfois de la bureaucratie supplémentaire.

La persistance de ces pratiques non conformes au principe fondamental de reconnaissance mutuelle est d'ailleurs confirmée aussi bien par BusinessEurope que par l'Union des Entreprises Luxembourgeoises, les exigences identifiées allant de l'étiquetage et du design aux procédures de notification préalable²⁴⁴. Les entreprises luxembourgeoises bénéficieraient notamment d'une coopération améliorée concernant les produits non-alimentaires, qui sont encore trop souvent protégés au fallacieux prétexte de l'intérêt public²⁴⁵.

240 Un fabricant français de liqueur de Cassis de Dijon s'est essentiellement vu interdire par la « Bundesmonopolverwaltung für Branntwein » l'exportation de son liqueur vers l'Allemagne parce que ce dernier n'était pas conforme au règlement du 28 février 1958 relatif à la teneur minimale en esprit-de-vin des alcools destinés à la consommation humaine.

241 TRIS est un système d'information sur les règles techniques qui permet aux entreprises de rester informées des nouvelles réglementations techniques prévues.

242 European Commission (2015): Evaluation of the Application of the mutual recognition principle in the field of goods.

243 Ibid.

244 Business Europe (2016): BusinessEurope's comments on the possible revision of the mutual recognition Regulation. https://www.business-europe.eu/sites/buseur/files/media/position_papers/internal_market/2016-09-30_business-europe_comments_mutual_recognition.pdf.

245 UEL (2015): Contribution aux réflexions et stratégies sur le marché intérieur et le marché intérieur numérique. http://www.uel.lu/images/stories/Documents_public/Marche_interieur-Digital-Position_UEL_15-10-05.pdf.

Les exportations de biens, ce n'est pas pour tout le monde !

Bien que le commerce extérieur représente un pilier indispensable du développement de l'économie luxembourgeoise, il y a lieu de noter que les exportations de biens du Grand-Duché se limitent à un cercle restreint d'entreprises. En 2015, seules 2.328 des 35.900 entreprises du Luxembourg peuvent être qualifiées d'exportatrices²⁴⁶. La part des entreprises exportatrices dans l'ensemble des entreprises luxembourgeoises ne s'élève donc qu'à 6,5% (contre 12% en Allemagne par exemple²⁴⁷).

Nombre d'entreprises exportatrices au Luxembourg selon destination



Source: Statec.

Il convient néanmoins de mettre en avant trois aspects à l'égard de ces statistiques :

- Les 1.430 entreprises réalisant des exportations intra-communautaires ne représentent que les sociétés dont la valeur des exportations dépasse le seuil de 150.000 euros (les entreprises dont la valeur annuelle des exportations intra-communautaires est inférieure au seuil de 150.000 euros sont exemptées de l'établissement d'une déclaration et ne sont, par conséquent, pas prises en compte par le STATEC en tant qu'entreprise exportatrice²⁴⁸).
- Les 1.329 entreprises exportant en dehors de l'Union européenne comprennent toutes les exportations extra-communautaires, indépendamment de leur valeur. Le chiffre des exportations extra-communautaires est donc « gonflé » par rapport à celui des exportations intra-communautaires.
- La statistique des 2.328 entreprises exportant vers l'Union européenne et vers des pays tiers est corrigée après déduction des entreprises qui sont à la fois comptabilisées dans les exportations intra-européennes et extra-européennes.

Un deuxième regard en profondeur révèle que plus de la moitié (56%) des exportations luxembourgeoises sont réalisées par 10 entreprises, le Grand-Duché étant le pays membre de l'OCDE à la plus forte concentration des exportations par entreprises exportatrices, ce qui appelle à la sensibilisation des PME par rapport aux avantages de l'internationalisation et de la participation au libre-échange.

²⁴⁶ Statistiques recueillies en date du 3 octobre 2016 par la Chambre de Commerce auprès du STATEC.

²⁴⁷ Institut für Mittelstandsforschung : [http://www.ifm-bonn.org/studien/mittelstand-gesellschaft-und-staat/studie-detail/?tx_ifmstudies_detail\[study\]=76&cHash=26f014b2eb09831f0ead7bdbf5bda5](http://www.ifm-bonn.org/studien/mittelstand-gesellschaft-und-staat/studie-detail/?tx_ifmstudies_detail[study]=76&cHash=26f014b2eb09831f0ead7bdbf5bda5).

²⁴⁸ STATEC (2016) : Intrastat 2016 - Note explicative. <http://www.statistiques.public.lu/fr/enquetes/espace-entreprises/intrastat/Notice-IntrastatDE/notice.pdf>.

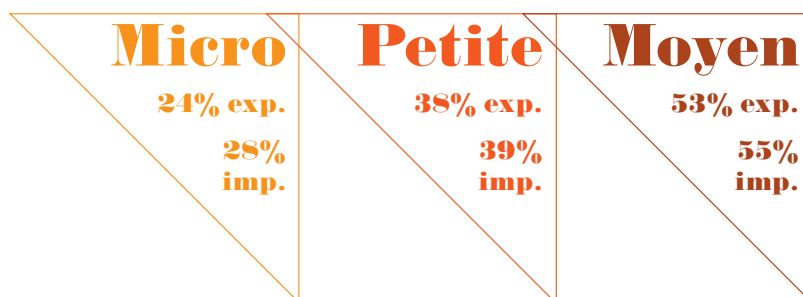
Concentration des exportations par entreprises exportatrices



Source: OECED (2016), *Entrepreneurship at a Glance 2016*, OECED Publishing, Paris.

Ce besoin est d'ailleurs confirmé par une étude réalisée par la Commission européenne, basée sur un sondage réalisé auprès de 9.500 PME dans 33 pays européens. Elle établit un lien direct entre le degré d'internationalisation et la taille d'une entreprise : plus de la moitié des entreprises exportatrices et importatrices européennes sont de taille moyenne (50-249 employés) alors que moins de 40% des petites (10-49 employés) et de 30% des micro-entreprises (1-9 employés) se lancent dans l'échange international.

Le degré d'internationalisation des PME européennes varie selon leur taille²⁴⁹

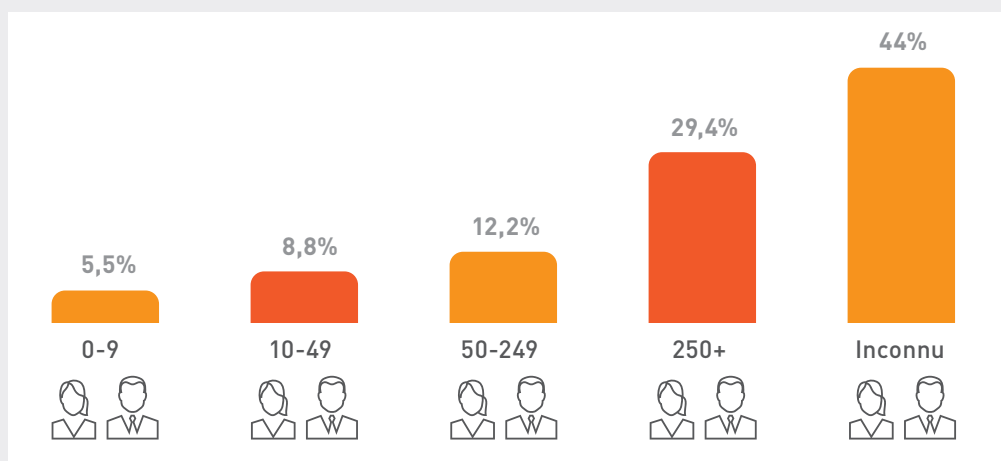


Source: European Commission (2010): *Internationalisation of European SMEs*.

Une tendance similaire peut être observée au niveau national. Bien que le nombre d'entreprises exportatrices à taille inconnue soit le plus élevé (44% du nombre total), la tendance générale se confirme - plus la taille de l'entreprise est importante, plus elle est engagée dans l'échange international.

²⁴⁹ Micro = 1-9 employés; petite = 10-49 employés; moyenne = 50-249 employés. Sachant que les PME représentent 99,8% des entreprises, 66,9% de l'emploi et 57,8% de la valeur ajoutée de l'Union européenne [Commission européenne, SBA Factsheet 2015].

Les exportations par taille d'entreprise au Luxembourg



Source : OECD (2014), Panorama de l'entrepreneuriat 2014, OECD Publishing, Paris.

Selon le dernier Global Enabling Trade Report du Forum économique mondial²⁵⁰, les cinq problèmes les plus souvent cités parmi les exportateurs luxembourgeois étaient :

- 1) l'identification de marchés et acheteurs potentiels ;
- 2) les barrières tarifaires à l'étranger ;
- 3) l'accès aux ressources importées à prix compétitifs ;
- 4) les coûts élevés et les retards causés par le transport international ;
- 5) les exigences techniques et les standards imposés par l'étranger.

Dans la même veine, un sondage mené par la Commission européenne a révélé que les entreprises luxembourgeoises ne participent, le plus souvent, pas aux échanges intra-européens parce que²⁵¹ :

- 1) la résolution des plaintes et des différends transfrontaliers est trop coûteuse ;
- 2) les procédures administratives sont trop coûteuses ;
- 3) l'investissement financier est trop important ;
- 4) elles ne connaissent pas les règles qui doivent être respectées ;
- 5) elles n'ont pas le personnel spécialisé pour s'occuper des exportations.

La persistance de ces obstacles à l'internationalisation non seulement au niveau extra-européen, mais également au sein du marché intérieur de l'Union devrait nourrir les réflexions dans le cadre de l'élaboration d'un plan d'action national pour l'internationalisation des entreprises luxembourgeoises. Contrairement au « 4^e Plan d'action national en faveur des PME »²⁵², qui ne cite que vaguement le support du gouvernement pour les différentes initiatives existantes dans le cadre de la promotion de l'internationalisation des entreprises, ce plan devrait fixer des objectifs concrets à atteindre dans un délai raisonnable.

250 World Economic Forum (2016) : Global Enabling Trade Report 2016.

251 Commission européenne (2015) : Flash Eurobaromètre n°421 : Internationalisation of Small and Medium-sized Enterprises.

252 Ministère de l'Économie (2016) : 4^e Plan d'action national en faveur des PME. <https://www.gouvernement.lu/5832314/4e-plan-action-PME.pdf>.

Commentaire



Reimer von Essen

CEO
ACTinBlack

A strong partner makes the difference!

ACTinBlack is a leading developer and manufacturer specialized in advanced night vision optics working with some of the world's leading sub-suppliers as well as universities in this field of research and partnering with law enforcement and military.

Actively growing business both domestically and internationally, the main export destinations are largely determined by local market conditions, particularly the barriers to entry and the state of local competition.

As of now, apart from the other EU member states, New Zealand and the USA are our primary target markets. In theory, the USA provides stiff domestic competition, but in practice, their export of defence related articles and services are limited by ITAR (International Traffic in Arms Regulations) which considerably decreases their competitiveness. Having a partner when starting a new business makes all the difference, especially in terms of access to finance for the commercialisation of products and support for activities in export markets. The Luxembourg Chamber of Commerce is that partner, including the two trade promotion instruments that it offers, MCAC (Mutualité de Cautionnement et d'Aide aux Commerçants, société coopérative) and Office du Ducroire.

MCAC provides financial and practical support for the creation and development of small to medium sized Luxembourg companies. It does so by providing financial guarantees and facilitating access to bank financing by providing top up guarantees in the event that the companies and entrepreneurs are not able to meet all the guarantee conditions themselves. ACTinBlack was eligible for the MCAC loan guarantees, essential to mitigate the technical risks faced during R&D.

The expansion into export markets, competing directly with local players, can be a risky and a costly endeavour. We were happy to find another helpful tool at the Luxembourg Chamber of Commerce: Office du Ducroire, a "one-stop shop" where we were given advice how to identify and penetrate a new export market. ACTinBlack has benefitted from Ducroire in terms of export insurance which reduces payment risk when developing new customers abroad, and also from their support in funding trade booths and marketing materials.

Assistance by the Chamber of Commerce through introductions to the Ministry of the Economy made it moreover seamless connecting with their R&D department, as well as to Luxinnovation and even with property search assistance. Moreover, their collective experience has given a useful external point of view to help guide business development.

Overall, our experience with the Chamber of Commerce has been fundamental to the success of ACTinBlack. You need a strong partner to get things started!

Le blocage géographique au sein de l'Union - un bilan dégrisant

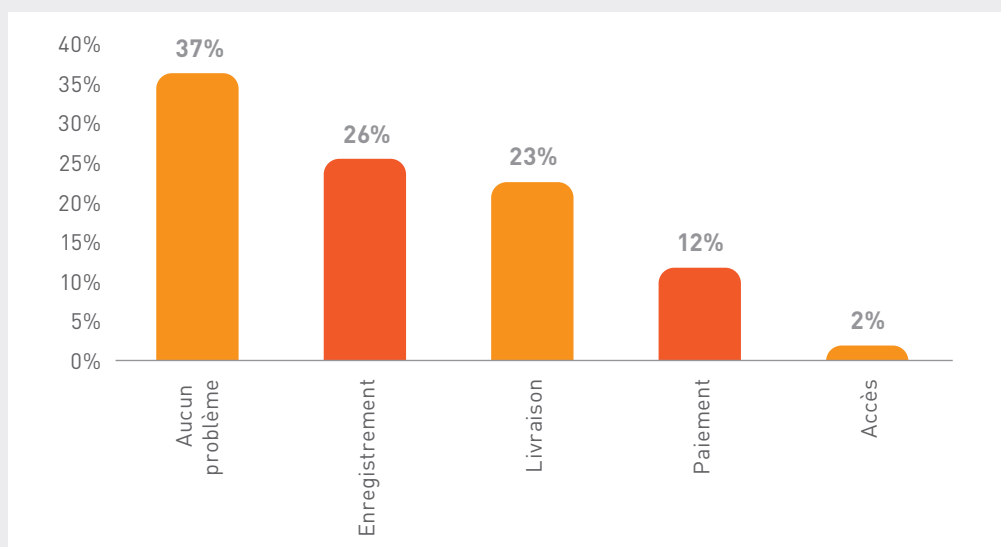
Le blocage géographique désigne l'ensemble des mesures visant à empêcher l'accès à un contenu ou à modifier des modalités comme le prix, en fonction de la localisation de l'utilisateur qui est, entre autres, identifiable au travers de son adresse IP.

Malgré la prohibition générale de la discrimination entre les personnes sur base de leur nationalité, par l'article 18 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne et l'application du principe de non-discrimination, prévue à l'article 20, paragraphe 2 de la directive 2006/123/CE (la « Directive sur les services »), le blocage géographique demeure une pratique très répandue au sein de l'Union européenne, qui risque de s'exacerber avec la digitalisation de contenus médiatiques et audiovisuels.

Une enquête qui a été réalisée par la Commission européenne en effectuant des achats transfrontaliers sur environ 10.500 sites internet dans l'Union, a révélé que 63% des sites web européens appliquent des mesures de blocage géographique²⁵³. Si seulement 2% de tous les sites web analysés ont refusé aux acheteurs l'accès au site web, 26% ont catégoriquement refusé l'enregistrement d'acheteurs transfrontaliers, 23% des commerçants en ligne ont imposé des mesures de livraison restrictives et 12% n'ont pas accepté le moyen de paiement de l'acheteur transfrontalier. Seulement 37% des achats en ligne ont pu être effectués avec succès. L'étude de la Commission indique également que le blocage géographique est surtout pratiqué par les commerces en ligne de grande taille (69%).

63% des sites web européens appliquent des mesures de **géoblocage**

Le blocage géographique aux différentes étapes d'achat



Commission européenne (2016): Mystery shopping survey on territorial restrictions and geo-blocking in the European Digital Single Market. Final Report.

L'on peut conclure de ces résultats que les pratiques de ventes en ligne discriminatoires sur base de la nationalité, du lieu de résidence ou du lieu d'établissement du client continuent à entraver les achats transfrontaliers en ligne et à freiner le développement du marché unique.

²⁵³ Commission européenne (2016): Mystery shopping survey on territorial restrictions and geo-blocking in the European Digital Single Market. Final Report. http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/market_studies/docs/geoblocking_final_report_2016_en.pdf.

Interview

Mira Burri

Expert

EU Expert Network on Culture and Audiovisual Lecturer

World Trade Institute



Granting legal certainty in digital trade has so far proved challenging. How can we create trust in new developments, such as blockchain technologies, whose fundamental basis is built on data privacy?

Many important issues in digital trade are not being addressed properly in the GATS. While privacy is a major battlefield in digital trade policy-making, current political interests are widely diverging, especially those of the EU and the US.

Part of the uncertainty is inherent to the GATS. First, because it is a newer agreement in comparison to the GATT where people are much more confident because they have experience in dealing with tariffs. Second, because of the flexibility of the GATS and the ways commitments have been formulated – on the basis of technologically biased definitions. The WTO has not been able so far to deal with some of these questions. This does not mean that nothing has been done: some issues have been tackled in free trade agreements. Leading states are also trying to endorse digital trade strategies domestically and internationally. The European Union, for instance, is currently figuring out regulatory solutions with its Digital Market Strategy. Critical questions will need to be addressed to reduce the legal uncertainty: for example, whether and how we need to distinguish between small and big data; or how can we identify the purpose of data flows. Ultimately, legal certainty is needed for small players and new innovators, more than for big corporations.

Il importe donc de prévoir des règles ambitieuses pour améliorer l'accès des consommateurs aux biens et aux services vendus sur internet moyennant des instruments et dispositions appropriés. Si l'assurance d'un haut degré de protection des consommateurs et leur accès aux biens et aux services européens sont de grande importance pour l'achèvement du marché unique, les entreprises doivent toutefois pouvoir déterminer les règles contractuelles auxquelles elles entendent se soumettre. La clé d'un approfondissement réussi du marché unique numérique consistera donc à assurer un juste équilibre entre la liberté contractuelle et la protection du consommateur.

Une proposition de règlement qui s'attaque aux symptômes mais pas à la cause...

La proposition de règlement visant à contrer le blocage géographique²⁵⁴ du 25 mai 2016 suggère-t-elle des pistes de solution qui vont dans cette direction ? La version proposée par la Commission européenne ainsi que la position provisoire du Conseil, semblent plutôt décevantes. Bien que l'intention de vouloir rendre les produits et les services européens accessibles à tous les ressortissants de l'Union européenne soit louable, les moyens prévus pour atteindre le but poursuivi semblent démesurés.

Vous devez vendre à tous, sans exception !

Ainsi, l'article 4(1) prévoit l'obligation pour chaque entreprise de l'Union européenne de vendre leurs biens et services à tous les consommateurs qui résident sur le territoire d'un État membre de l'Union européenne, indépendamment de la taille ou de la capacité de l'entreprise à libérer les capacités financières mais aussi les ressources humaines nécessaires à la satisfaction de cette nouvelle exigence.

Pour les entreprises, la proposition sous sa forme actuelle, offre peu d'opportunités et ne fait qu'augmenter l'insécurité juridique. En les obligeant à vendre à tous les consommateurs européens sans régler la question du droit applicable, elle crée des insécurités juridiques pour les entreprises, puisque, selon une jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne fondée sur la notion d'« activité dirigée », c'est généralement l'État de résidence du consommateur qui détermine le droit applicable au contrat et le tribunal compétent en cas de litige. Ceci est particulièrement problématique pour les PME qui devraient être en mesure, en cas de litige, de répondre devant la justice des 28 États membres. L'application systématique du droit de l'État de résidence du consommateur pénaliserait finalement les entreprises, et notamment les PME, et risquerait de décourager encore davantage la vente en ligne par crainte de ne pas être en mesure de s'acquitter de l'obligation prévue par le nouveau règlement.

Concernant le service après-vente, BusinessEurope précise par exemple: «*it must be crystal clear that by using traders' rules and following the sell like at home principle, the trader should not be expected to fulfil all the customer rights in the same conditions (e.g. reimburse return fees, pick up the good, on place repair) as in the case where the customer would reside within the area where the trader actually supplies or delivers*»²⁵⁵. Élement-clé de la relation client en général, le service après-vente a en effet un impact substantiel sur la réputation d'une entreprise, permettant d'ailleurs de fidéliser les clients. Ainsi, l'obligation de vente place les entreprises devant des défis non-négligeables. Toute une série de questions reste en suspens, certaines dispositions demeurent trop vagues.

254 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil visant à contrer le blocage géographique et d'autres formes de discrimination fondée sur la nationalité, le lieu de résidence ou le lieu d'établissement des clients dans le marché intérieur, et modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004 et la directive 2009/22/CE.

255 BusinessEurope (2016): Comments on the geo-blocking proposal. https://www.busineurope.eu/sites/buseur/files/media/position_papers/internal_market/2016-10-10_busineurope_position_paper_comments_on_geo-blocking_proposal.pdf.

L'article 20(2) de la Directive sur les services²⁵⁶, qui accorde aux entreprises la possibilité de «*prévoir des différences dans les conditions d'accès lorsque ces conditions sont directement justifiées par des critères objectifs*» pourrait perdre de son efficacité, alors qu'une entreprise peut avoir de multiples raisons pour ne pas vendre dans certains pays, dont par exemple les différences²⁵⁷ :

- en matière de certification, étiquetage, de gestion des déchets, etc. ;
- au niveau des standards nationaux concernant la résistance au feu, les prises électriques etc. ;
- entre les taux de TVA applicables ;
- dans les régimes nationaux du droit des contrats ;
- au niveau des conditions du marché (les prix).

Le fait d'écarter l'option d'avoir recours à ces justifications pourrait le cas échéant avoir l'effet inverse de celui escompté en renforçant l'insécurité juridique.

S'y ajoutent les exigences en matière de communication sur le site web à l'article 3(2), qui rendent la vente en ligne encore plus laborieuse. Ainsi, le choix des langues employées pourrait par exemple impliquer la volonté non seulement de vendre, mais également de livrer vers les pays où ces langues sont pratiquées, sachant que les entreprises sont obligées de vendre dans tous les États membres de l'Union sans pour autant devoir se charger de la livraison. Ainsi, le choix de langue peut servir d'indice pour déterminer les pays vers lesquels l'entreprise a l'intention d'expédier ses biens. Le site internet d'une entreprise luxembourgeoise dont les contenus sont rédigés en langue française, allemande et anglaise, à titre d'exemple, pourrait donc indiquer que cette entreprise exerce une «*activité dirigée*» vers tous les pays francophones, germanophones et anglophones de l'Union européenne.

Qu'est-ce qu'une «*activité dirigée*» ?

Notons d'ailleurs que, selon la jurisprudence, la seule mention d'un préfixe international sert d'indice permettant d'apprécier si une activité est dirigée vers un État membre²⁵⁸.

Il y a donc lieu de veiller à ce que l'exigence de la non-discrimination des langues employées dans le cadre du règlement visant à contrer le blocage géographique soit compatible avec les dispositions de la proposition de règlement relatif aux services de livraison transfrontalière de colis²⁵⁹ et de définir le terme d'une «*activité dirigée vers l'État du domicile du consommateur*» afin d'éviter que les entreprises fassent l'objet de litiges transfrontaliers pour des simples fautes de conception de leur site web. L'absence d'une telle notion est source d'insécurité juridique, les nombreux litiges en la matière en faisant preuve²⁶⁰.

Avant que ces questions ne causent des dommages, il y a lieu de les aborder avec soin et précision, dans l'intérêt des consommateurs aussi bien que des entreprises.

256 Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur.

257 Ibid.

258 Arrêt de la Cour (troisième chambre) du 17 octobre 2013: Lokman Emrek contre Vlado Sabranovic. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:62012CJ0218&from=FR>.

259 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux services de livraison transfrontière de colis.

260 Mentionnons par exemple l'affaire C-218/12 portant une résolution pour vices cachés d'un contrat de vente d'une voiture achetée sur internet ou les affaires jointes C 585/08 et C 144/09 au sujet du refus d'un remboursement du prix d'un voyage dont la description figurait sur internet et du refus de paiement d'une chambre d'hôtel pour un séjour réservé en ligne.

Interview



Paul Marceul

Manager

Cluster maritime luxembourgeois

Le Cluster maritime luxembourgeois a été créé en 2008. Depuis lors, constatez-vous des améliorations en matière d'élimination de barrières au commerce maritime et dans quels domaines devrait-on être plus ambitieux encore?

Le transport maritime ne profite pas pleinement du foisonnement des échanges rendu possible par le marché unique. Alors qu'acheminer une marchandise par camion d'un État membre à l'autre se fait le plus simplement du monde, le transport entre deux ports intra-européens est encore synonyme de lourdeur administrative.

La Commission européenne s'est pourtant saisie du problème avec pour résultat deux communications (en 2009 et en 2013, cette dernière faisant suite au lancement de l'Acte pour le marché unique II en octobre 2012 et introduisant des pistes techniques) aux objectifs similaires, à savoir l'établissement d'un espace unique et sans barrières pour le transport maritime, le fameux concept de « ceinture bleue ».

Les professionnels du secteur nous expliquent qu'une cargaison embarquée à Barcelone et déchargée au Havre est soumise aux mêmes procédures douanières que si elle arrivait de Chine puisqu'elle est réputée avoir quitté le territoire de l'Union. Des solutions techniques existent pourtant : la société luxembourgeoise LuxSpace sise à Betzdorf propose par exemple des solutions de suivi par satellite pour répondre à ce genre de problématiques. Il existe bien aussi le statut de « ligne maritime agréée » qui reste un instrument toujours très contraignant malgré une simplification en mars 2014. Il n'autorise en effet que très peu de flexibilité et obligeait encore il y a peu les armateurs à toujours utiliser le même navire sur la même ligne. Le manifeste de transport électronique (e-Manifest) qui permettrait un traitement différencié des marchandises UE et non-UE à bord d'un même navire n'en est, quant à lui, qu'à ses balbutiements.

L'entrée en vigueur du nouveau Code des Douanes pour l'Union européenne au 1^{er} mai 2016 est une lueur d'espoir, mais il est encore trop tôt pour apprécier son efficacité. Assisterons-nous enfin à la suppression complète de toute intervention douanière entre États membres comme le veut l'idée même de marché unique? Rappelons que la voie maritime permet d'acheminer le plus grand volume de marchandises tout en réduisant les émissions de gaz à effet de serre. Aussi mettre le transport maritime sur un pied d'égalité n'est pas qu'un enjeu d'ordre commercial pour certains armateurs luxembourgeois, mais bien une nécessité environnementale de premier plan.

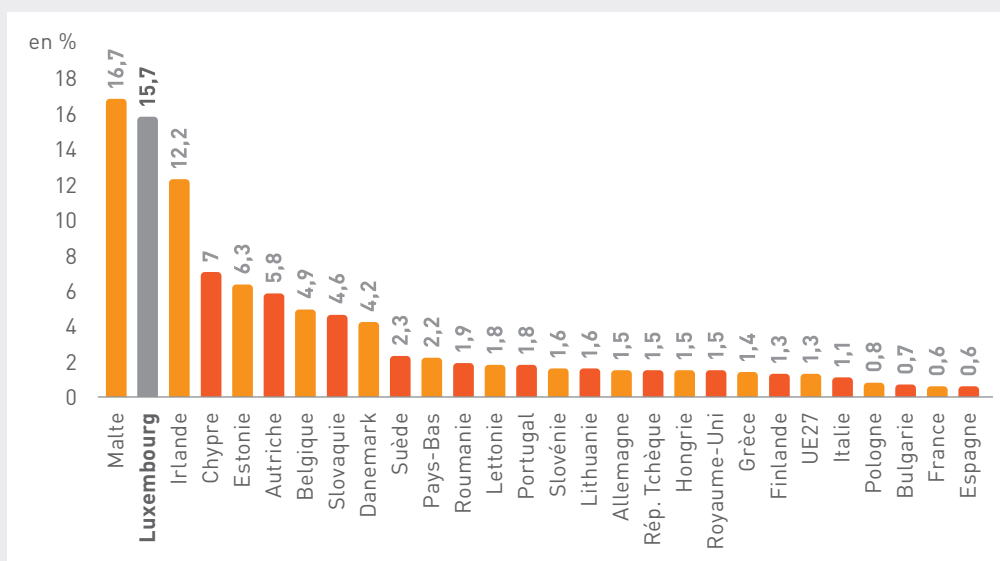
Ouverture des marchés publics

Un autre grand avantage du marché unique qui est souvent cité par les institutions européennes est l'ouverture des marchés publics à une concurrence accrue.

Une bonne gestion des marchés publics est synonyme d'une utilisation efficace des fonds publics et d'opportunités pour les entreprises les plus compétitives et innovantes. L'importance de faciliter l'accès aux marchés publics au sein de l'Union européenne et d'augmenter leur efficacité devient évidente si l'on tient compte de leur importance économique : ils représentent une valeur de plus de 16% du PIB de l'Union européenne²⁶¹. Si les dépenses pour les marchés publics des États membres de l'Union européenne ne connaissent ni la même dimension ni la même évolution - sur la période 2010-2014, elles ont par exemple baissé en Espagne, Grèce, Italie et Chypre, mais augmenté au Luxembourg, en Allemagne, Autriche, Bulgarie et Belgique²⁶² - elles suivent une tendance croissante dans l'ensemble.

Un examen plus attentif de la situation révèle toutefois que l'ouverture tant applaudie reste limitée : sur la période 2009-2011, seulement 1,3% des contrats publics dans l'Union européenne ont été attribués à un prestataire externe, c'est-à-dire à un autre État membre²⁶³. Il s'avère que le top 5 des économies les plus ouvertes est composé de petites économies comme Malte, le Luxembourg, l'Irlande, Chypre et l'Estonie.

Part des contrats publics attribués à des entreprises implantées à l'étranger (2009-2011)



Source: PWC (2014).
SMEs' access to public procurement markets and aggregation of demand in the EU.

Si le Luxembourg est classé deuxième pour l'ouverture mesurée en nombres de contrats confiés à des entreprises étrangères, le taux d'ouverture se réduit si l'ouverture est exprimée en valeur des contrats : avec une part de 10% d'entreprises étrangères dans la valeur totale des contrats de marchés publics, le Grand-Duché est devancé par 8 États membres de l'Union²⁶⁴. En ce qui concerne les entreprises luxembourgeoises, l'Union des Entreprises Luxembourgeoises fait remarquer qu'elles peinent souvent à accéder aux autres marchés européens, les exigences en matière de documents ou des qualifications requis au préalable étant toujours peu incitatifs et trop axés sur le marché national

261 Parlement européen : Fiches techniques sur l'Union européenne, http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/fr/displayFtu.html?ftuld=FTU_3.2.2.html.

262 European Commission (2016) : Public Procurement Indicators 2014 DG GROW G4 - Innovative and e-Procurement.

263 PWC (2014) : SMEs' access to public procurement markets and aggregation of demand in the EU.

264 Ces pays sont : Malte (53%), la Grèce (34%), Chypre (22,3%), la Lettonie (28,3%), l'Irlande (14,3%), l'Estonie (13,8%), la Roumanie (13,6%) et la Lituanie (10,3%).

alors que les États membres pourraient leur faciliter l'accès en recourant à des standards européens et/ou internationaux²⁶⁵. Afin de pouvoir exploiter pleinement le potentiel des marchés publics, des efforts supplémentaires de tous les États membres, le Luxembourg inclus, s'imposent. L'adoption de deux nouvelles directives pourrait marquer un pas dans la bonne direction.

Deux nouvelles directives européennes = 1.000 nouvelles opportunités pour nos PME?

Deux nouvelles directives européennes ont vu le jour il y a deux ans : la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE et la directive 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 relative à la passation de marchés par les entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux et abrogeant la directive 2004/17/CE. Conçues de manière à faciliter la participation des PME européennes aux marchés publics et en cours de transposition en droit luxembourgeois²⁶⁶, il reste à voir si ces deux directives restent des bonnes intentions ou si elles permettront, au contraire, de rendre les marchés publics européens plus efficaces et fructueux. Si plusieurs éléments prévus dans le projet de loi ayant trait à la transposition des deux directives en question peuvent être accueillies favorablement à ce stade²⁶⁷, d'autres restent perfectibles.

Les dispositions les plus «SME friendly» étant certes :

- l'abolition de l'exigence qu'un soumissionnaire réalise un chiffre d'affaires annuel supérieur à maximum deux fois la valeur estimée du marché ;
- l'option d'octroyer plusieurs contrats à différentes PME plutôt qu'un seul contrat à une grande entreprise ;
- l'obligation pour chaque État membre d'établir et de rendre public, à partir de 2018, une analyse du système de passation des marchés publics national, qui renforce la transparence et la compréhension des procédures.

Des progrès restent à accomplir en ce qui concerne :

- la soumission d'offres, les délais minimaux ainsi que l'impossibilité de soumettre une offre en ligne pénalisant surtout les petites entreprises en raison des ressources limitées qu'elles peuvent consacrer à ces fins ;
- la « *user friendliness* » du « Document unique de marché européen » ;
- les délais de paiement qui peuvent d'avérer très longs et poser, par conséquent, des problèmes de trésorerie pour les petites structures ;
- les délais d'adjudication trop longs qui peuvent créer des difficultés pour les PME en matière de planification de leurs offres.

À voir comment les PME luxembourgeoises vont évoluer dans ce cadre réformé. La Chambre de Commerce continuera à se faire entendre à ce sujet...

Le potentiel des marchés publics ouverts reste sous-exploité au sein de l'Union européenne. Sachant que la réciprocité de l'ouverture des marchés publics est une condition de plus en plus revendiquée dans ses accords de libre-échange bilatéraux avec des partenaires tiers, elle devrait prendre la tête dans ce domaine afin de promouvoir l'ouverture à l'échelle internationale.

265 UEL (2015) : Contribution aux réflexions et stratégies sur le marché intérieur et le marché intérieur numérique. http://www.uel.lu/images/stories/Documents_public/Marche_interieur-Digital-Position_UEL_15-10-05.pdf.

266 L'avis de la Chambre de Commerce peut être consulté dans son intégralité sous : http://www.cc.lu/uploads/tx_userccavis/4626_4640MST_march%C3%A9s_publics_07_10_2016_02.pdf.

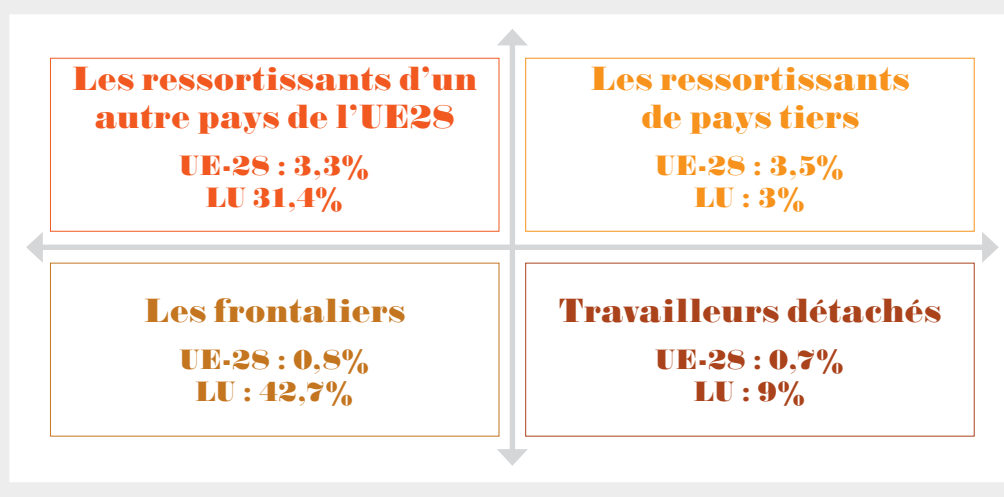
267 Sachant que le projet de loi n'a pas encore été voté.

(Im)mobilité du travail : la bonne personne pour le bon poste au bon endroit

Bien que la libre circulation des personnes soit la liberté fondamentale la plus critiquée en 2015 et en 2016 dans le contexte de la crise des réfugiés, d'une part, et des attentats terroristes survenus, de l'autre, elle en constitue néanmoins la plus visible et perceptible non seulement pour les citoyens et étudiants européens, mais également pour les touristes étrangers qui peuvent voyager librement entre les différents pays membres de l'Espace Schengen.

Mais qu'en est-il de la main-d'œuvre européenne et non-européenne²⁶⁸ ? Si la tendance est globalement favorable, la mobilité des travailleurs ressortissants de l'UE28 reste plutôt faible et le rythme de progression relativement lent : de 2007 à 2015, la mobilité intra-européenne du travail est seulement passée de 5,5 à 7,7 millions, représentant 2,5 % et 3,3 % de l'emploi.

La composante étrangère dans l'emploi salarié intérieur de l'UE-28 et du Luxembourg (2015)²⁶⁹



Sources : Eurostat ; STATEC.

Soulignons toutefois que la mobilité du travail varie fortement entre les différents pays membres de l'Union en fonction notamment de leur expérience en matière de politique d'immigration. Au Luxembourg, terre d'immigration depuis le 20^e siècle, les salariés ressortissants d'un autre État membre de l'Union²⁷⁰ représentent, à titre d'exemple, 31,4 % de l'emploi salarié intérieur - une proportion qui n'était que légèrement plus faible en 2007 (28,6 %). Il convient néanmoins de préciser que les statistiques présentées tant pour l'Union européenne que pour le Luxembourg sont des stocks et non des flux, les flux ou en d'autres termes la part des personnes déménageant d'un pays de l'Union à un autre ne représente qu'environ un dixième des stocks²⁷¹.

268 Dans les débats publics ainsi que dans la littérature, la mobilité du travail est souvent confondue avec la mobilité en général. Il y a donc lieu de distinguer entre la mobilité liée au travail et la mobilité non-liée au travail : tandis que la mobilité du travail regroupe la mobilité régulière, les travailleurs frontaliers et les travailleurs détachés, la mobilité non-liée au travail représente les étudiants, pensionnaires, membres de famille, demandeurs d'emplois et voyageurs. La présente analyse se limite essentiellement à réaliser un état des lieux de la mobilité du travail au sein de l'Union et des ramifications résultantes pour l'économie luxembourgeoise.

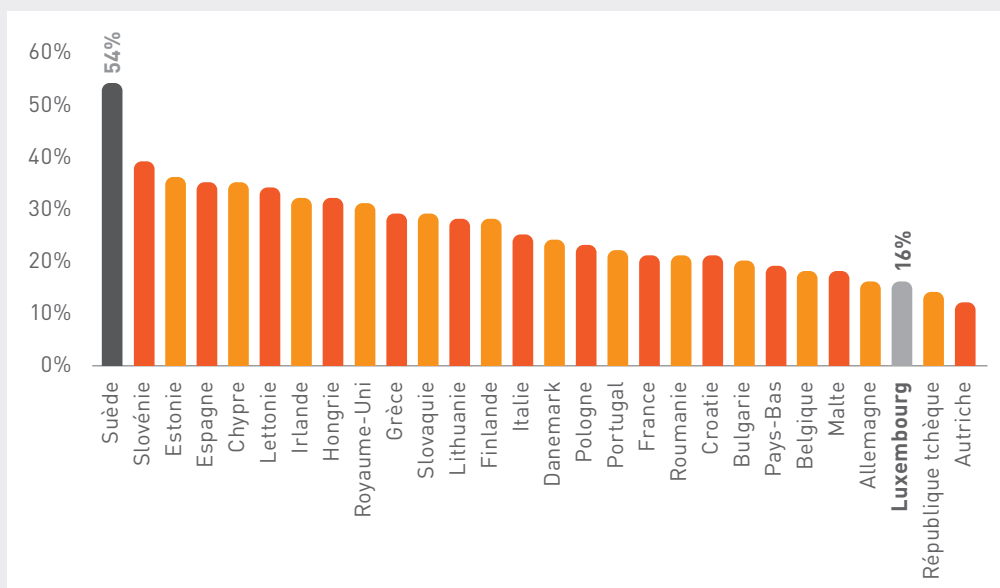
269 L'année de référence pour les chiffres concernant les travailleurs détachés étant 2014. La source afférente : Jozef Pacolet & Frederic De Wispelaere (2015) : *Posting of workers - Report on A1 portable documents issued in 2014*. European Commission.

270 Hors frontaliers.

271 Ibid.

À en croire un sondage publié par la Commission en 2013²⁷², les perspectives globales de la mobilité intra-européenne du travail sont plutôt mitigées : seulement un citoyen de l'UE sur quatre indique qu'il envisagerait certainement (8 %) ou probablement (17 %) de travailler dans un État membre de l'UE autre que son pays d'origine dans les 10 prochaines années, les pays aux travailleurs les plus enclins à le faire étant la Suède, la Slovénie et l'Estonie, les travailleurs les plus réticents travaillant en Autriche, en République tchèque et au Luxembourg.

La proportion des personnes dans l'UE-28 envisageant de travailler dans un autre État membre dans les 10 ans à venir



Source : Commission européenne (2013) : Eurobaromètre spécial 398 - Le Marché Intérieur.

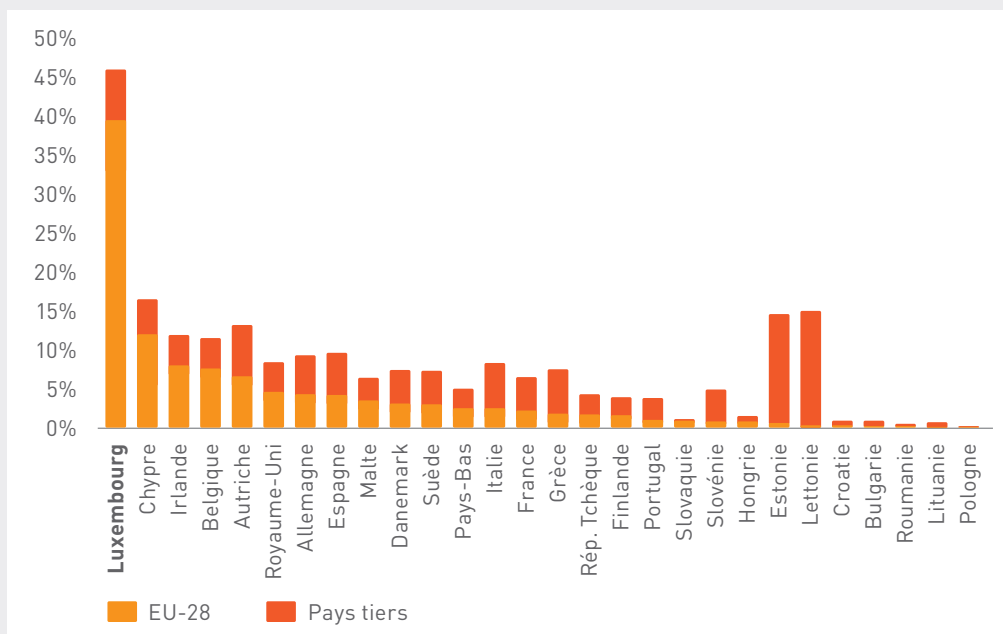
L'image qui se dégage en additionnant les travailleurs ressortissants de pays tiers dans l'Union n'est pas beaucoup plus prometteuse. Malgré la nécessité de la migration pour assurer la pérennité du régime de sécurité sociale et de la croissance économique durable dans l'Union - la Commission européenne estime qu'en l'absence de migration, le nombre de personnes en âge de travailler reculera de 17,5 millions dans l'UE au cours de la prochaine décennie²⁷³ - les conditions pour attirer et/ou retenir la main-d'œuvre extra-européenne ne semblent pas tout à fait remplies : de 2007 à 2015, l'on observe même une diminution de 373.000 travailleurs ressortissants de pays tiers²⁷⁴. S'ils ont encore représenté 3,6 % de l'emploi en 2007, cette part s'élève aujourd'hui à 3,5 %. L'évolution au Luxembourg a été plus favorable, leur part dans l'emploi est passé de 2 % en 2007 à 3 % en 2015 ou, en termes absolus, de 6.550 à 11.275.

272 Commission européenne (2013) : Eurobaromètre spécial 398 - Le Marché Intérieur.

273 Commission européenne (2015) : Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - Un agenda européen en matière de migration.

274 Eurostat.

La part des citoyens²⁷⁵ non-nationaux dans la population résidente



Source: Eurostat.

Un domaine où le Luxembourg est très en avance sur la moyenne des autres États membres de l'Union européenne est la main-d'œuvre transfrontalière, les frontaliers représentant 42,7% de l'emploi salarié intérieur, contre une moyenne européenne de 0,8% (2 millions en 2015).

Le travail détaché, dernière catégorie de la mobilité du travail, a repris après deux années de stagnation en 2009 et 2010. En 2014, on comptait plus de 1,9 million de travailleurs détachés dans l'UE (représentant 0,7% de la main-d'œuvre totale de l'UE), soit une hausse de 10,3% par rapport à 2013 et de 44,4% par rapport à 2010²⁷⁶. En 2014, le Luxembourg en a compté 21.763 en tant que receveur et 62.141 comme pays d'envoi²⁷⁷, en faisant le premier État membre receveur (9%) et d'envoi (20,7%) dans l'Union en termes de pourcentage dans l'emploi²⁷⁸.

Si le Luxembourg fait preuve d'une large ouverture à la main-d'œuvre étrangère et d'une bonne capacité à intégrer ces travailleurs sur le marché du travail domestique, cette capacité semble en général plutôt limitée dans l'Union. À la déception relative aux chiffres absolus vient s'ajouter l'inefficacité apparente de l'allocation des travailleurs mobiles.

Rappelons dans ce contexte que la mobilité internationale du travail avait pris une importance particulière dans le 20^e siècle avec l'apparition du modèle Heckscher-Ohlin, qui repose sur la spécialisation selon l'abondance relative de ses facteurs de production disponibles dans un pays. Permettant une allocation plus efficace de la main-d'œuvre et une meilleure adéquation entre l'offre et la demande d'emploi, elle peut contribuer à faire baisser le chômage, atténuer les chocs asymétriques entraînés par une crise, stimuler l'innovation et l'entrepreneuriat et demeure ainsi jusqu'aujourd'hui un outil essentiel du développement économique.

²⁷⁵ Ce graphique représentant les citoyens et non les citoyens occupés.

²⁷⁶ Commission européenne (2016) : Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services.

²⁷⁷ European Commission (2016) : Posted Work country sheet 2016 Luxembourg.

²⁷⁸ Jozef Pacolet & Frederic De Wispelaere (2015) : Posting of workers - Report on A1 portable documents issued in 2014. European Commission.

Luxembourg 2060: 21,7% des citoyens = âgés 65+

Un regard vers l'avenir ne fait que renforcer l'importance de la mobilité du travail : en 2060, la part des personnes en âge de travailler²⁷⁹ dans la population de l'Union européenne ne s'élèvera plus qu'à 56,6% (contre 65,5% aujourd'hui) tandis que la proportion des personnes âgées de 65 ans ou plus représentera

28,4% (contre 18,9% aujourd'hui). Les projections pour le Luxembourg suivent une évolution semblable, la proportion des individus âgés entre 15 et 64 régressant de 68,8% à 61,4% et celle des personnes âgées 65+ progressant de 14,2% à 21,7% sur la même période²⁸⁰. Dans le contexte de ces scénarios démographiques inquiétants, il importe de favoriser les conditions relatives à la mobilité du travail inter-continentale et intra-européenne, qui présente un remède crucial contre la future pénurie de main-d'œuvre disponible résultant du vieillissement de la population.

Il s'avère toutefois que la mobilité du travail n'a pas permis de contrecarrer les chocs de la crise financière sur les marchés du travail régionaux : l'effet d'équilibrage s'est traduit par une réduction minimale de 6% du chômage dans l'UE-27²⁸¹. Outre l'impact modéré de la mobilité du travail sur l'amortissement d'un choc économique, il y a lieu de noter les inégalités persistantes au niveau de l'employabilité des travailleurs mobiles et non-mobiles. Il est intéressant de voir dans quelle mesure le niveau d'éducation et la mobilité déterminent l'employabilité : force est de constater que le taux d'emploi des travailleurs mobiles est parfois supérieur à celui des citoyens nés sur le territoire. De manière générale, cette situation ne se présente toutefois que pour les travailleurs mobiles faiblement éduqués. Plus ils sont qualifiés, plus la nationalité semble jouer sur leur employabilité.

Taux d'emploi selon le lieu de naissance et le niveau d'éducation atteint

Année 2015

Unité Pourcentages

Niveau d'éducation atteint	Total		Faible		Moyen		Supérieur	
	Nés à l'étranger	Nés sur le territoire	Nés à l'étranger	Nés sur le territoire	Nés à l'étranger	Nés sur le territoire	Nés à l'étranger	Nés sur le territoire
Islande	83,3	88	82,5	79,5	82,1	89,1	85,1	92,5
Israël	80,2	75	65	43,5	76,7	72,4	84,5	87,5
Suisse	78,9	87	69,8	67,3	79,9	84,8	83,5	92,3
Nouvelle-Zélande	78,3	81,1	62,7	66,8	77	81,8	84	89,3
République tchèque	74,7	77,8	49,3	41,3	76,7	79	83,3	84,
Royaume-Uni	74,7	78,7	55,9	61	75,2	79,9	81,2	86,8
Luxembourg	74,3	72,9	64,9	53,2	69,4	72,3	83,3	87,5
Portugal	74,2	71,7	66,8	64,1	76	79,1	81	84,2
Hongrie	74,1	71,6	57,1	47,9	73,9	73,7	80,5	83,1
Canada	73,9	77,2	56,3	55,1	69,8	74,5	77,9	83,4
États-Unis	72,5	73,7	65,8	46,2	71,6	69,1	77,4	82,3
Norvège	72,3	82,3	54,4	62,3	73,5	81,3	81,4	90,7
Estonie	70,9	79,7	56,8	58,2	68,4	78,2	75,5	87,4
Allemagne	70,9	81,3	58,8	58,6	76,4	80,5	78	90
Suède	69,5	87	52,3	71,2	75,2	86,6	78,3	92,4
Pologne	68,6	70,3	..	40,8	57,2	67,3	78	87,2
Irlande	68,3	71,1	47,1	49	64,7	70	74,7	84,7
Mexique	67,9	68,1	62,8	64	59,9	70,6	76,3	79

279 Personnes âgées entre 15 et 64 ans.

280 Eurostat.

281 Du nombre total de personnes au chômage. Chaloff, J., et al. (2012), "Free labour mobility and economic shocks: the experience of the crisis", in OECD, *Free Movement of Workers and Labour Market Adjustment: Recent Experiences from OECD Countries and the European Union*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264177185-5-en>.

Autriche	67,4	77,4	51,3	53,8	71,2	76,7	75,8	88
Danemark	65,4	80,2	49,1	62,5	68	81,8	75,4	87,9
Slovénie	64	72,3	49,2	48,9	68,7	69,8	74,4	84,9
Pays-Bas	63,9	79,6	49,1	62,5	66,1	80,2	79,5	89,4
Italie	63,7	63,6	59	48,6	66,9	70,6	69,2	79,6
Finlande	62,5	75,6	52,3	53,2	64,6	73,2	68,7	83,9
Slovaquie	61,2	71	51,5	34,2	57,5	72,7	73,6	80,3
Espagne	60,3	65,4	52,5	51,4	63,8	68,8	68,1	80
France	59,1	74	48	53,6	61,1	73,9	71,7	85,6
Belgique	57,8	73,3	41,6	48,6	61,1	74,2	73,3	86,8
Grèce	55,3	57,9	57,9	47	52,1	56,8	56,3	69,4
Turquie	46,2	55,2	36	47,9	49,8	62,5	60,6	76,7

Source : OECED database.

Si le taux d'emploi des migrants hautement qualifiés est satisfaisant en termes absolus, il masque néanmoins une inadéquation importante : si la probabilité qu'une personne hautement éduquée et née dans l'UE-15²⁸² exerce une activité professionnelle peu ou moyennement qualifiée n'est que de 18%, elle s'élève à 45% pour les migrants des pays qui ont rejoint l'Union européenne en 2004²⁸³ et en 2007²⁸⁴. Compte tenu du besoin d'experts hautement qualifiés en Europe, la sous-utilisation des qualifications des travailleurs étrangers appelle à une révision substantielle des instruments relatifs à la reconnaissance des qualifications acquises dans le pays d'origine. Faute d'une amélioration de cette situation, les travailleurs mobiles comme l'économie européenne en général resteront privés des bénéfices de la mobilité.

Aujourd'hui, les travailleurs mobiles ressortissants de l'UE-28, à l'exception de ceux provenant de l'UE-15, sont souvent surtout surreprésentés dans les secteurs à faible croissance économique dont le secteur de la construction, et nettement sous-représentés dans les secteurs à forte croissance économique, la disparité entre les besoins globaux et la disponibilité de travailleurs mobiles européens et extra-européens étant particulièrement prononcée dans le secteur des technologies de l'information et de la communication²⁸⁵.

282 L'Allemagne, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, l'Autriche, la Finlande et la Suède.

283 Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie et la Slovénie.

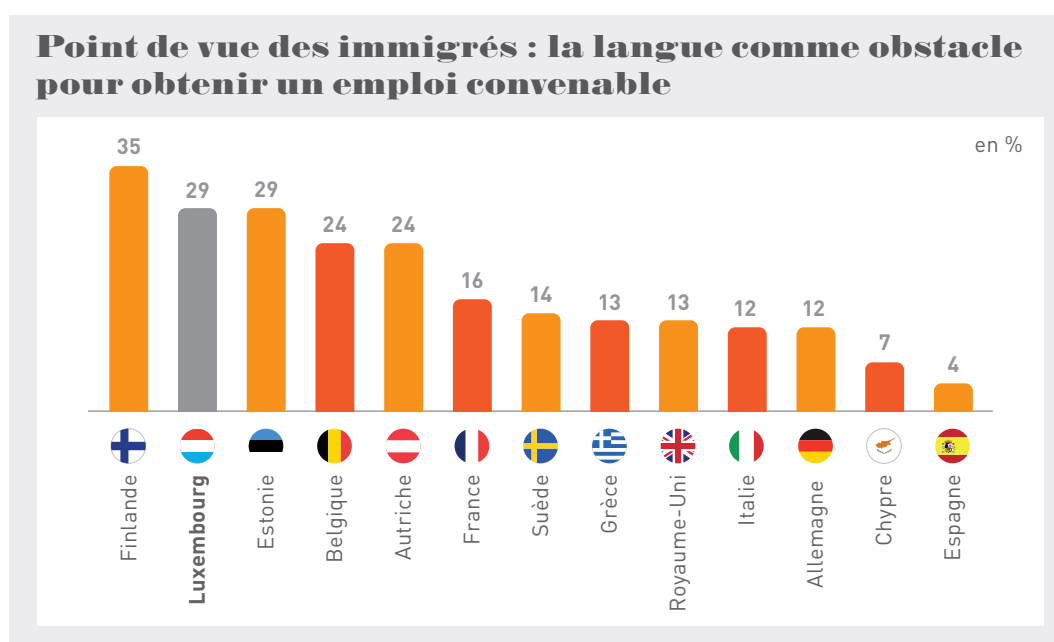
284 La Bulgarie et la Roumanie.

285 European Commission (2016) : *Employment and Social Developments in Europe 2015*.

5 remèdes pour une mobilité du travail prospère et efficiente

1. PROMOUVOIR L'APPRENTISSAGE DES LANGUES

Les connaissances linguistiques constituent sans doute l'un des principaux freins à la mobilité du travail. Parmi les 24 langues officielles dans l'Union européenne, certaines ne sont que très peu ou pas du tout pratiquées en dehors d'un État membre. Au Luxembourg, par exemple, 29% des migrants employés considèrent les exigences linguistiques au Luxembourg comme principal obstacle pour trouver un emploi qui leur conviendrait. En Finlande, ce chiffre s'élève même à 35%.



Source : Eurostat.

Il y aurait donc lieu de généraliser l'accès aux cours de langues, car actuellement, seulement la moitié des 28 États membres de l'Union européenne propose des cours de langues financés par des fonds publics²⁸⁶ - une mesure basique et facile à mettre en œuvre, qui permettrait de réduire l'inadéquation persistante entre les qualifications et les activités poursuivies par les travailleurs mobiles.

2. ASSURER UNE MEILLEURE COORDINATION DES POLITIQUES RELATIVES AUX PENSIONS

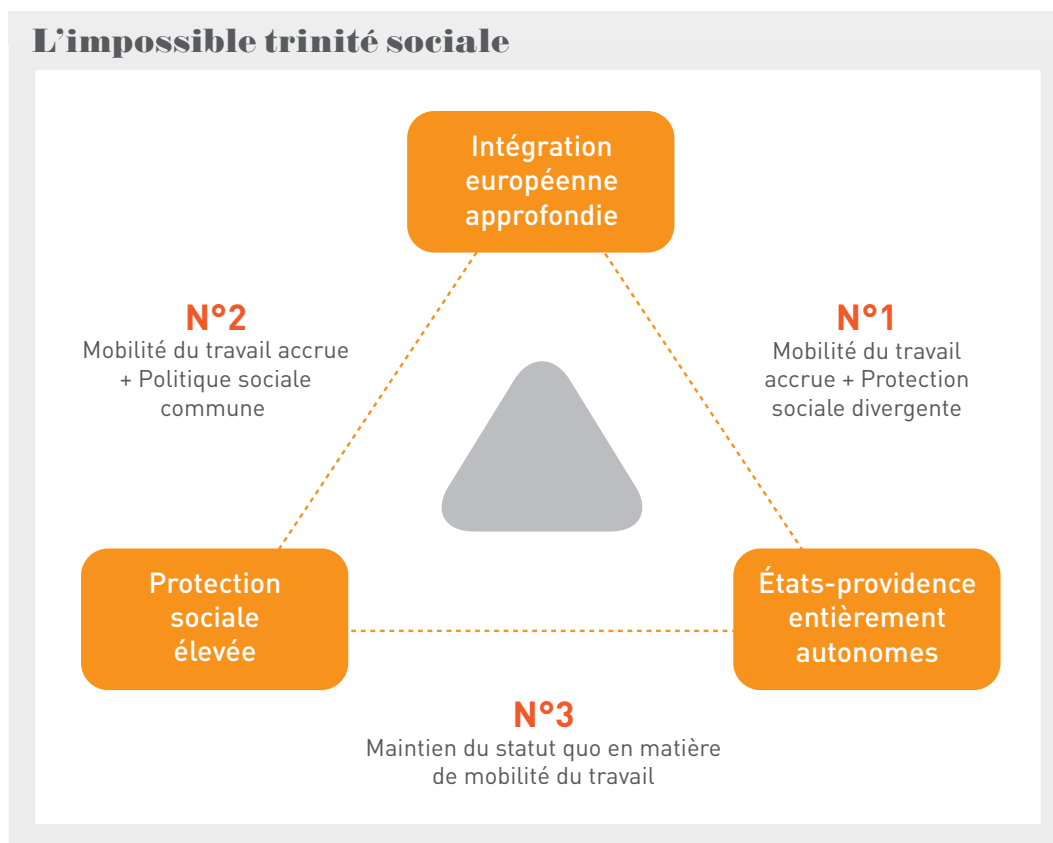
Une barrière plus complexe et plus difficile à démanteler est celle de la portabilité des droits à pension, le transfert des droits à pension professionnelle et complémentaire s'avérant souvent difficile dans la mesure où les travailleurs européens mobiles perdent encore une partie de leurs acquis, et sont soumis à des périodes d'attente avant de pouvoir en jouir des droits à pension. Si la Directive 2014/50/EU²⁸⁷ marque certes un pas dans la bonne direction, elle ne couvre pas les contributions volontaires aux régimes de retraite individuels²⁸⁸. Le manque de coordination européenne dans ce domaine spécifique peut avoir un effet décourageant sur la mobilité du travail. La difficulté de définir une politique commune qui permet de développer à la fois la mobilité du travail et la protection sociale, tout en préservant 28 États-providence autonomes est illustrée ci-dessous.

²⁸⁶ Stráský, J. (2016), « Priorities for completing the European Union's Single Market », *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1315, OECD Publishing, Paris.

²⁸⁷ Directive 2014/50/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative aux prescriptions minimales visant à accroître la mobilité des travailleurs entre les États membres en améliorant l'acquisition et la préservation des droits à pension complémentaire.

²⁸⁸ CEPS (2014) : *Making the most of EU labour mobility - Report of a CEPS Task Force in cooperation with the Bertelsmann Foundation*. <https://www.ceps.eu/system/files/CEPS%20Making%20the%20Most%20of%20Labour%20Mobility%20Oct-3.pdf>.

L'impossible trinité sociale



Source : Conceptualisation de la Chambre de Commerce sur la base des modèles de Barslund et Busse (2016)²⁸⁹ et Sapir (2016)²⁹⁰.

Option n°1 : La combinaison d'une intégration européenne renforcée, sous forme d'une meilleure coordination des politiques en matière de mobilité du travail et du maintien concomitant de l'autonomie des différents États-providence impliquerait la persistance de la divergence du degré de protection sociale de mise dans les 28 États membres de l'Union ainsi qu'une couverture de transferts sociaux probablement moins élargie et avantageuse pour les travailleurs mobiles en raison de la pression à la baisse exercée par les pays où les conditions en matière de protection sociale sont moins favorables. Le résultat de cette solution serait une mobilité accrue sans pour autant changer la donne dans le domaine de la protection sociale.

289 Mikkel Barslund & Matthias Busse (2016) : *Labour Mobility in the EU - Addressing challenges and ensuring 'fair mobility'*. CEPS Special Report. No. 139 / July 2016. <https://www.ceps.eu/system/files/SR139%20MB%20and%20MB%20LabourMobility.pdf>.

290 Sapir, A. (2015), "Single Market and Social Protection: Friends or Foes?", presentation prepared for an Informal Meeting of Labour Ministers, hosted by Sweden's Minister for Employment, Stockholm, 11 September 2015. <http://bruegel.org/wp-content/uploads/2016/03/Sapir-2015-Stockholm.pdf>.

Option n°2: Une deuxième alternative serait une intégration européenne approfondie combinée à un seul régime ambitieux de protection sociale. Cette option écarterait plutôt la possibilité de préserver des États-providence autonomes en faveur d'une politique sociale commune. La complexité inhérente de cette option est évidente: si un mécanisme de salaire minimum européen permettrait de s'approcher de la convergence salariale - les salaires minimum mensuels dans l'Union allant de 235,20 euros en Bulgarie jusqu'à 1.998,59 euros au Luxembourg²⁹¹ - quel serait un niveau des prix convenable au vu des conditions de marché hétérogènes dans les différents États membres? Relevons d'ailleurs les risques budgétaires qu'impliquerait un système de protection sociale harmonisé, les dispositions existantes applicables aux travailleurs frontaliers pensionnés présentant une belle illustration de ces risques potentiels: l'article 28 du Règlement (CE) n°883/2004²⁹² prévoit qu'un travailleur frontalier retraité ainsi que ses membres de famille «*continue[nt] à bénéficier des prestations en nature dans l'État membre dans lequel il [le travailleur frontalier] a exercé en dernier son activité salariée ou non salariée, dans la mesure où il s'agit de poursuivre un traitement entamé dans cet État membre*». Le règlement en question n'étant en vigueur que depuis 2010, ses effets ne peuvent, pas encore être estimés à ce stade. Or, plus un État membre a recours à une main-d'œuvre transfrontalière, plus il se verra concerné par une augmentation des dépenses en matière de santé, la place du Luxembourg dans ce scénario étant plus ou moins prévisible.

**Salaire minimum
en Europe:
entre 235 € min.
1.998 € max.**

Si l'abolition des États-providence autonomes est tout aussi impensable qu'une politique sociale commune, il ne reste plus qu'une option envisageable.

Option n°3: Cette option combine une protection sociale élevée à la préservation de l'autonomie des États-providence. Ainsi, les États membres de l'Union définissent eux-mêmes leurs approches en matière de politique sociale tout en ayant la possibilité de viser un niveau de protection sociale élevé. Ce modèle, qui est très proche de celui qui prédomine dans l'Union, dans la mesure où les États membres ne sont pas assujettis à une politique sociale commune, et fixent eux-mêmes leur générosité en termes de protection sociale, n'a toutefois pas permis d'accroître significativement la mobilité des travailleurs au sein de l'Union.

**La
flexicurité
une piste à explorer !**

Si les États membres sont tous d'accord que l'amélioration de la mobilité du travail est une condition essentielle pour un développement réussi des échanges commerciaux intra-européens notamment dans le domaine des services, ils devront mettre en œuvre des décisions politiques ambitieuses à une forte implication des partenaires sociaux qui assurent un bon équilibre entre la protection des citoyens mobiles, nationaux et les entreprises. Le concept de la «flexicurité», dont l'objectif est de «*renforcer la mise en œuvre de la stratégie pour la croissance et l'emploi, de créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité et de consolider les modèles sociaux européens, en proposant de nouvelles formes de flexibilité et de sécurité pour améliorer la capacité d'adaptation, l'emploi et la cohésion sociale*»²⁹³, est une piste à explorer. Si le concept avait déjà été élaboré en 2007, une évaluation ordonnée par la Commission européenne évoque que très peu de progrès ont été accomplis en raison du manque de spécificité et d'orientation vers des cibles concrètes²⁹⁴.

²⁹¹ Eurostat.

²⁹² Règlement (CE) n°883/2004 du Parlement Européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale.

²⁹³ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions - Vers des principes communs de flexicurité: Des emplois plus nombreux et de meilleure qualité en combinant flexibilité et sécurité.

²⁹⁴ ICF GHK (2012): Evaluation of flexicurity 2007-2010: Final Report - A report by ICF GHK to European Commission, Directorate-General Employment, Social Affairs and Equal Opportunities (VC/2011/0682).

3. OSER FAIRE PLUS ET MIEUX DANS LE CONTEXTE DE LA RÉVISION DE LA CARTE BLEUE EUROPÉENNE

La Directive 2009/50/CE²⁹⁵ établit les conditions d'entrée et de séjour des travailleurs de pays tiers ayant un haut niveau de qualifications, correspondant à des études supérieures de 3 ans minimum, ou, dans certains cas, une expérience professionnelle d'au moins 5 ans dans un secteur pertinent, et de leurs familles, qui voudraient rejoindre un pays de l'Union européenne (à l'exception du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni). L'objectif est essentiellement d'harmoniser leurs conditions d'entrée et de faciliter leur mobilité au sein de l'Union européenne. Au cœur de la Directive se trouve ladite «carte bleue européenne», le «pendant» européen de la «green card» américaine.

85%
des cartes bleues
émises par un seul
État membre

Dans sa version actuelle, la carte bleue ne reste cependant qu'une pâle copie de son équivalent américain : durant les quatre premières années de la mise en place de la carte bleue, les 25 États ayant souscrit à ce régime ont délivré ensemble 47.599 titres dont plus de 85% ont été émis par un seul État membre : l'Allemagne. Les raisons de cette évolution peu dynamique sont multiples : les transpositions en droit national manquaient d'ambition, les systèmes nationaux qui existent en parallèle empêchent l'efficacité de la carte bleue, les procédures sont trop opaques tant pour les employeurs que pour les candidats potentiellement éligibles, la préférence persistante d'embaucher un ressortissant de l'Union européenne avant d'ouvrir le marché du travail aux ressortissants des pays extra-européens - la liste des obstacles à la réussite est longue.

Délivrance de cartes bleues 2012-2015 : un bilan décevant

	2012	2013	2014	2015	Total
Belgique	0	5	19	19	43
Bulgarie	15	14	21	61	111
République tchèque	62	72	104	181	419
Allemagne	2.584	11.580	12.108	14.620	40.892
Estonie	16	12	15	19	62
Grèce	0	0	0	0	0
Espagne	461	313	39	4	817
France	126	371	602	659	1.758
Croatie		10	7	32	49
Italie	6	87	165	237	495
Chypre	0	0	0	0	0
Lettonie	17	10	32	87	146
Lituanie		26	92	128	246
Luxembourg	183	236	262	336	1.017
Hongrie	1	4	5	15	25
Malte	0	4	2	0	6
Pays-Bas	1	3	8	20	32
Autriche	124	108	128	140	500
Pologne	2	16	46	369	433
Portugal	2	4	3		9
Roumanie	46	71	190	140	447
Slovénie	9	3	8	15	35
Slovaquie	7	8	6	7	28
Finlande	2	5	3	15	25
Suède	0	2	0	2	4

Source : Eurostat.

295 Directive 2009/50/CE du Conseil du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié.

Au vu de ce bilan insatisfaisant, la Commission européenne a procédé à une refonte de la directive actuellement en vigueur et a présenté en juin 2016 sa nouvelle proposition, qui permettrait de générer des retombées économiques positives oscillant entre 1,4 milliard et 6,2 milliards d'euros par an²⁹⁶.

Assouplissement des conditions d'accès

Ce gain proviendrait notamment d'un élargissement du champ d'application: ainsi, la carte bleue est rendue accessible aux bénéficiaires d'une protection internationale, ce qui présente un moyen de réussir l'intégration des travailleurs les plus qualifiés sur le marché du travail, et aux travailleurs disposant d'une expérience professionnelle à valeur équivalente d'un diplôme d'études universitaires. L'idée de la Commission

européenne semble assouplir les conditions d'accès à la carte bleue, en proposant alternativement la possibilité de l'accorder à toute personne justifiant d'une expérience professionnelle de trois ans sans nécessairement disposer d'un diplôme universitaire. Il paraît donc qu'elle vise aussi la pénurie de main-d'œuvre en général quel que soit le niveau de qualification et non seulement les pénuries structurelles dans certains secteurs dont par exemple les soins de santé, les technologies de l'information et de la communication et l'ingénierie.

Une autre nouveauté qui devrait faciliter l'accès à la carte bleue est l'abaissement du seuil salarial ainsi que la détermination d'un plafond supérieur ou en d'autres termes de la rémunération maximale à accorder au travailleur issu d'un pays tiers. Ledit seuil passera donc d'au moins 1,5 fois le salaire annuel brut moyen dans l'État membre concerné à un intervalle compris entre 1,0 et 1,4 fois le salaire annuel brut moyen dans l'État membre concerné avec la possibilité de l'abaisser à 80% pour les professions qui sont particulièrement concernées par une pénurie de main-d'œuvre et pour les nouveaux diplômés²⁹⁷. Relevons également que la Directive prévoit l'abolition de tout régime national parallèle – une disposition qui ne semble pas répondre au principe de proportionnalité: bien que le découragement de pratiques nationales, qui empêchent le libre épanouissement du régime de la carte bleue, soit important, il y aurait lieu de permettre la co-existence de systèmes nationaux qui vont plus loin que la carte bleue européenne.

**Des dispositions
qui vont
trop loin**

Si l'élargissement du public cible devrait avoir des incidences positives sur les marchés du travail européens, d'autres dispositions pourraient produire des effets contraires ou indésirables. À titre d'exemple, l'option de sanctionner l'employeur du détenteur d'une carte bleue, qui n'aurait pas respecté les conditions de mobilité, est de nature à dissuader les employeurs de recruter des ressortissants de pays tiers et la vérification optionnelle de la disponibilité d'un travailleur résident²⁹⁸ pour un poste avant d'accorder l'accès à ce poste aux membres de famille du ressortissant d'un pays tiers, peut décourager des ressortissants de pays tiers de s'installer dans un pays ressortissant de l'UE.

Au niveau de la transposition, le Luxembourg ne devrait, cette fois-ci, pas manquer l'opportunité de mieux transposer certaines recommandations de la Commission. Ainsi, il devrait prolonger la période de validité de la carte bleue à 4 ans²⁹⁹ et supprimer certaines exigences figurant au projet de loi n°6306³⁰⁰, dont par exemple l'exigence de la preuve d'un logement approprié sur le territoire luxembourgeois bien qu'elle n'ait pas été exigée par la Directive, l'insuffisance d'une offre d'emploi ferme au titre de critère d'admission quant à la recevabilité d'une demande de carte bleue ou encore l'impossibilité d'introduction des demandes de carte bleue par un employeur, surtout au vu de la possibilité de bénéficier d'une procédure accélérée³⁰¹ en tant qu'« employeur reconnu »³⁰².

296 *European Commission (2016): Directive of the European Parliament and of the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly skilled employment.*

297 *Ayant obtenu leur diplôme d'études supérieurs jusque trois ans avant la présentation de la demande de la carte bleue européenne.*

298 *Du bien d'un ressortissants d'un État membre de l'Union européenne, d'un résident provenant d'un pays tiers.*

299 *Cette prolongation est prévue dans le projet de loi n°6992 portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, de la loi modifiée du 28 mai 2009 concernant le centre de rétention et de la loi du 2 septembre 2011 relative à l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales.*

300 *Projet de loi n°6306 modifiant la loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration.*

301 *30 jours au maximum.*

302 *Il a lieu de préciser ce qu'on entend par « employeur reconnu », la proposition de directive ne mentionnant qu'il est « in accordance with their national law or administrative practice for the purpose of applying simplified procedures for obtaining an EU Blue Card ».*

4. FACILITER LE DÉTACHEMENT DE TRAVAILLEURS ENTRE LES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION

Afin de favoriser le détachement de travailleurs au sein de l'Union, elle devra se doter d'une réglementation qui permette de décourager les pratiques de dumping social dans le cadre des détachements sans démotiver les entreprises de détacher des travailleurs en leur imposant des règles trop strictes ou des charges administratives trop lourdes.

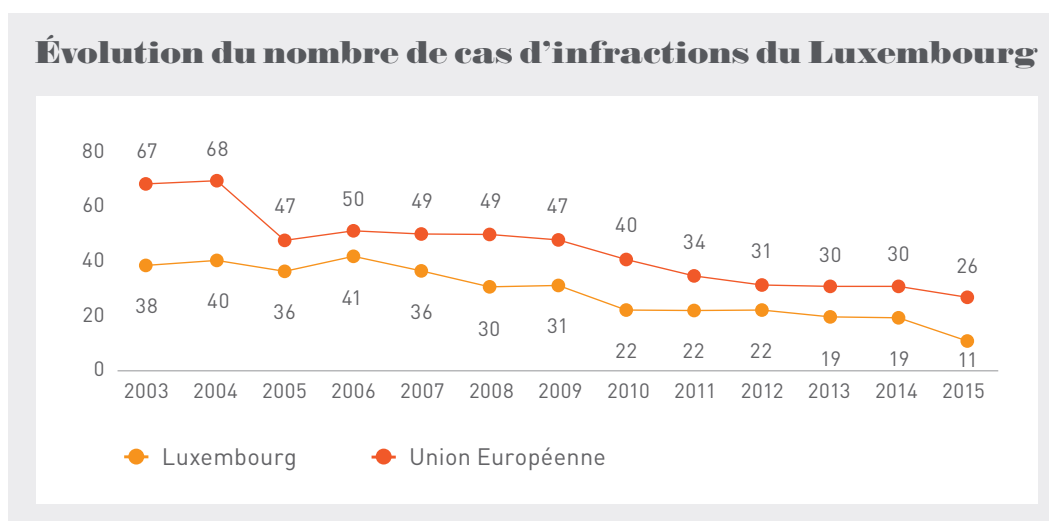
Il s'avère toutefois que la Directive 2014/67/UE³⁰³ prévoit des dispositions largement défavorables pour les entreprises, notamment à l'égard de la responsabilité solidaire du donneur d'ordre, dans la chaîne de sous-traitance, pour la rémunération des travailleurs détachés³⁰⁴, dont le champ d'application, qui n'avait visé que le secteur de la construction, a été étendu à tous les secteurs de l'économie. Sachant que seule une minorité d'États membres ont mis en place un tel régime et que cette responsabilité transfère à charge des entreprises une partie de la mission de contrôle des autorités compétentes, cette disposition devrait être supprimée.

Pour éviter un alourdissement inutile des procédures administratives, il y aurait également lieu de délimiter clairement les exigences administratives et les mesures de contrôle nécessaires aux fins du contrôle effectif du respect des obligations qui s'imposent dans le cadre du détachement d'un travailleur au lieu de maintenir une liste non-exhaustive à laquelle peuvent s'ajouter des mesures.

5. ACCÉLÉRER LA MISE EN ŒUVRE DES DIRECTIVES

Afin d'améliorer la mobilité transfrontalière du travail au sein de l'Union, elle devra assurer que les directives soient transposées correctement et dans les délais prévus.

Ne connaissant que quelques déviations mineures, le nombre de ces procédures d'infractions générales³⁰⁵ est en baisse continue, le Luxembourg faisant figure de bon élève du marché unique. Avec 11 cas en attente en matière d'infractions en décembre 2015, il se classe à la quatrième place des pays les plus rigoureux en termes de transposition de directives et d'application des règles du marché unique de l'Union européenne, après l'Estonie, la Lettonie et Malte.



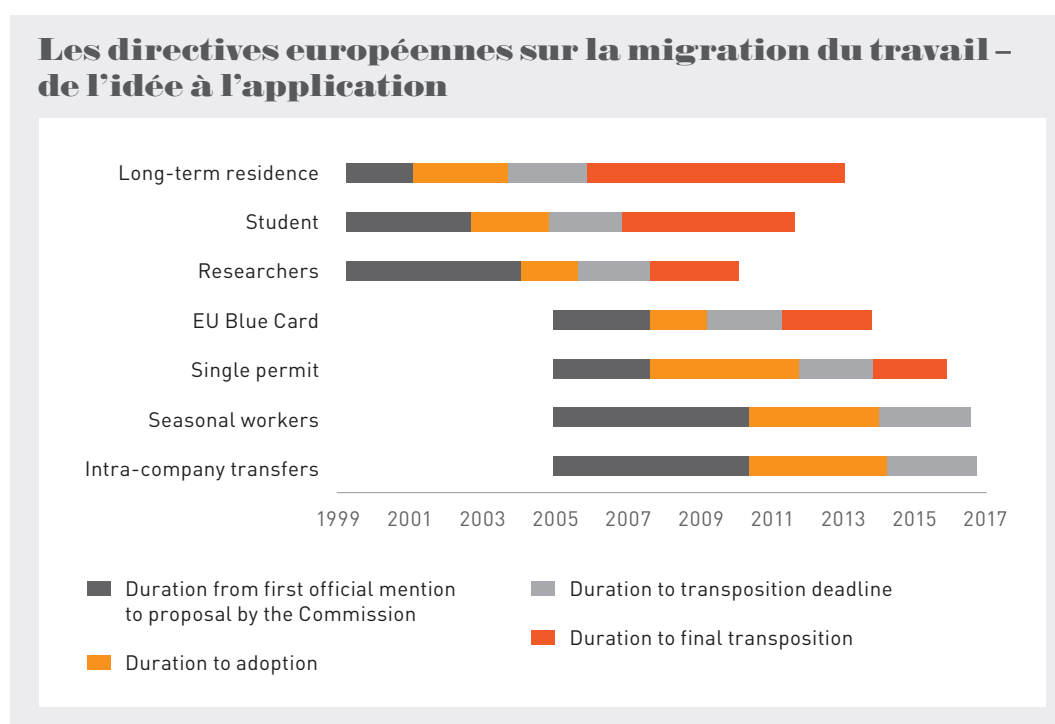
Source: European Commission, Single market scoreboard – infringements.

303 Directive 2014/67/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014, relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services et modifiant le règlement (UE) no 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur («règlement IMI»).

304 En cas de non-paiement partiel ou total du salaire dû aux salariés détachés.

305 Les procédures d'infractions dans tous les domaines.

Si la qualité des transpositions présente une tendance satisfaisante, il y a lieu de noter qu'entre la première communication d'une nouvelle directive en matière d'immigration et la transposition finale par les États membres, il se passe environ 10 ans, une révision n'étant généralement que possible à partir de 5 ans écoulés depuis la publication de la directive³⁰⁶ - une durée qui ne correspond ni à l'objectif 2020 de porter à 75 % le taux d'emploi ni à l'urgence d'attirer davantage de travailleurs surtout à hautes compétences.



Source : OECD/EU (2016), *Recruiting Immigrant Workers : Europe 2016*, OECD Publishing, Paris.

La lenteur du processus ne permet donc pas de réagir spontanément et avec rapidité à un environnement qui est en constante évolution, alors qu'il n'a jamais été aussi crucial de veiller à ce que le cadre politico-économique soit propice à l'activité économique. D'où l'importance de réserver une marge de manœuvre suffisante aux décideurs politiques nationaux pour régler les questions ayant trait à la mobilité du travail et de permettre la co-existence de mécanismes parallèles plus ambitieux au niveau national tout en assurant que ces derniers ne s'opposent pas à la finalité recherchée par l'Union européenne, qui consiste à mieux allouer la main d'œuvre disponible pour combler les pénuries et les excédents sectoriels persistants sur le marché du travail européen.

³⁰⁶ Source : OECD/EU (2016), *Recruiting Immigrant Workers : Europe 2016*, OECD Publishing, Paris.
DOI : <http://dx.doi.org/10.1787/9789264257290-en>.

**Quo vadis, libre-échange ?
Tendances, enjeux et perspectives**



IV. Quo vadis, libre-échange ?

Tendances, enjeux et perspectives

Multilatéralisme - une espèce en voie d'extinction ?

« Dès lors, si la guerre sainte règne pour parvenir au sésame du commerce libre, le paysage est aussi celui de la guerre des religions, sans que chacun sache d'ailleurs quelles sont ses véritables croyances.³⁰⁷ »

Le multilatéralisme fut longtemps reconnu comme une forme de diplomatie commerciale dont la force était d'assurer le fonctionnement d'un système de droit international sous forme de coopération intergouvernementale, d'intégrer la règle du droit dans les échanges commerciaux, et de sanctionner les infractions par le biais de l'arbitrage³⁰⁸.

Selon Roberto Azevêdo, directeur général de l'OMC, les accords multilatéraux sont plus riches en résultats que toute autre forme d'accords commerciaux, les accords non-multilatéraux ayant « *tendance à approfondir les relations commerciales existantes, tandis que les réformes multilatérales favorisent la création de nouvelles relations commerciales, qui font entrer de nouveaux acteurs dans le système commercial et créent des courants d'échanges là où il n'en existait pas auparavant* »³⁰⁹.

Néanmoins, la multiplication des accords de libre-échange préférentiels (notamment bilatéraux) ne peut être niée. Le multilatéralisme devient-il une solution « second best », voire une espèce en voie d'extinction ?

Multilatéral, préférentiel, régional, bilatéral, plurilatéral - clarifions !

Les accords multilatéraux

Sont considérés comme accords multilatéraux les traités qui sont négociés et conclus à l'OMC entre au moins trois États membres en vue d'instaurer des règles communes en matière de commerce.

Le besoin d'un système multilatéral du commerce international avait été mis en évidence après les guerres commerciales des années '30 et la seconde guerre mondiale. Il y a lieu de rappeler à cet égard qu'une vague de protectionnisme dans le monde entier a été déclenchée surtout par l'introduction du tarif « Smoot-Hawley », instauré par les États-Unis en 1930, qui a augmenté près de 900 différents types de droits à l'importation³¹⁰. À la fin de 1931, 26 pays avaient majoré leurs droits de douane et introduit des limitations quantitatives (quotas) et des restrictions de change et en 1932, les importations totales de 75 pays ne représentaient, en prix courants, que 39 % du niveau atteint en 1929³¹¹.

307 Sorel, Jean-Marc. *Le commerce international entre cuisine et guerre des religions*. 371-388. *Le commerce international entre bi- et multilatéralisme*. 2010. Sous la coordination de Remiche Bernard et Hélène Ruiz-Fabri Larcier : Bruxelles [p. 382].

308 Deblock Christian, « OMC : le déclin irréversible de la réciprocité et du multilatéralisme. », *L'Économie politique* 1/2010 [n° 45] p. 35-54.

309 Discours de Roberto Azevêdo dans le cadre d'une conférence donnée à la Stockholm School of Economics à Riga (Lettonie), le 24 mars 2015 : https://www.wto.org/french/news_f/spra_f/spra50_f.htm.

310 *The Economist* (2008) : *The battle of Smoot-Hawley*. www.economist.com/node/12798595.

311 Secrétariat de l'OMC : *Le système commercial multilatéral - 50 années de réalisations*.

Afin de rétablir des relations commerciales et la stabilité mondiale après la seconde guerre mondiale et pour pouvoir entamer une nouvelle étape de coopération économique, caractérisée par un renouveau de la croissance économique et du sens de l'appartenance à une communauté internationale, les relations commerciales ont été inscrites dans un nouvel ordre mondial du commerce. Cette nouvelle orientation en matière de relations commerciales internationales repose sur la conviction que les objectifs ne peuvent être atteints qu'à condition de fixer des règles commerciales communes pour tous les pays participant à l'échange commercial international, accompagnées par un mécanisme de règlement des différends. Ces règles ont été établies par l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT ou «*General Agreement on Tariffs and Trade*») en 1948, qui a évolué au cours des années pour être représenté aujourd'hui, dans ses grandes lignes, par l'Organisation mondiale du Commerce (OMC).

L'OMC est fondée sur une poignée de principes dont les plus importants sont sans doute la non-discrimination et la réciprocité. Le principe de non-discrimination repose sur le principe de la nation la plus favorisée, d'une part, et sur le traitement national, d'autre part.

- Le principe de la nation la plus favorisée peut être défini comme la pierre angulaire du fonctionnement de l'OMC: en principe, les pays ne peuvent pas imposer des mesures discriminatoires à leurs partenaires commerciaux. Si un Membre accorde à un pays une faveur spéciale (un abaissement du droit de douane perçu sur un produit par exemple), il est tenu de le faire immédiatement et sans condition pour tous les autres membres de l'OMC.
- Le principe du traitement national: tandis que le principe de la nation la plus favorisée interdit toute discrimination entre les membres de l'OMC, le principe du traitement national interdit aux membres de favoriser les produits nationaux par rapport aux produits importés d'autres pays membres. Ces produits doivent donc bénéficier du même traitement que les produits nationaux.

En outre, un membre de l'OMC doit réduire ses propres droits de douane dans la même mesure que l'État membre auquel il aurait demandé une concession tarifaire. Cette obligation de réciprocité ne vaut pas pour les pays en développement si les concessions demandées ne sont pas compatibles avec leurs conditions économiques et financières.

Les accords préférentiels

Un accord préférentiel est conclu afin de réserver des avantages allant au-delà des dispositions du GATT³¹² et du GATS³¹³ à un ou plusieurs partenaires commerciaux. Bien que le principe de la non-discrimination soit le principe de base de l'OMC, cette dernière autorise néanmoins la conclusion d'accords préférentiels moyennant l'article XXIV du GATT³¹⁴, la Clause dite d'habilitation et l'article V du GATS³¹⁵.

312 L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (acronyme anglais: GATT) a constitué les premières règles multilatérales d'une large partie du commerce mondial. Il a été conçu afin de prévenir le retour des pratiques protectionnistes qui avaient aggravé la crise mondiale des années '30.


313 Négocié lors du Cycle d'Uruguay, l'Accord général sur le commerce des services (acronyme anglais: GATS) est le premier et le seul accord multilatéral régissant le commerce international des services.

314 Autorisant la création d'unions douanières et des zones de libre-échange.

315 Autorisant la conclusion d'accords préférentiels dans le domaine des services.

L'utilisation des termes «accords préférentiels» et «accords régionaux» comme synonymes prêle à confusion dans la mesure où les accords préférentiels ne sont plus de nature strictement régionale : si les premiers accords préférentiels suivant la mise en place du système commercial multilatéral ont été conclus entre des pays d'une même zone géographique, la moitié des accords préférentiels actuellement en vigueur concernent des pays issus de différentes zones géographiques³¹⁶. Le nouveau «régionalisme» se caractérise par l'absence de proximité géographique³¹⁷. Outre la coopération régionale, les accords préférentiels peuvent prendre une forme bilatérale, qui n'engage que deux partenaires commerciaux, ou plurilatérale qui comprend des négociations au sein d'un cercle restreint des pays membres de l'OMC. Le degré d'intégration commerciale varie en fonction du type d'accord préférentiel sélectionné.

Les différents types d'accords commerciaux préférentiels selon leur profondeur

Niveau d'intégration	Type d'ACPr	Caractéristiques	Exemple
<p style="text-align: center;">INTÉGRATION SUPERFICIELLE</p>  <p style="text-align: center;">INTÉGRATION PROFONDE</p>	Accord de libre échange (ALE)	Les Membres libéralisent leur commerce entre eux mais leurs tarifs extérieurs restent indépendants	ALE États-Unis/Israël
	ALE+	Un ALE qui harmonise en plus certaines normes au-delà des frontières (par exemple, normes environnementales)	ALENA ³¹⁸
	Union douanière	Les Membres libéralisent le commerce à l'intérieur de l'union et adoptent un tarif extérieur commun vis-à-vis du reste du monde	SACU ³¹⁸
	Marché commun	Libre circulation de tous les facteurs de production à l'intérieur de l'ACPr (Accord Commercial Préférentiel), y compris le travail et le capital	UE
	Union monétaire	Adoption d'une monnaie commune et d'une politique monétaire et de change complètement intégrée	Zone euro
	Union budgétaire	Adoption d'une politique budgétaire commune	États-Unis

Source : OMC (2012) Rapport sur le commerce mondial 2011.

³¹⁶ OMC (2012) Rapport sur le commerce mondial 2011.

³¹⁷ Gherari, Habib. Rapport introductif: Aspects juridiques. 11-29. Le commerce international entre bi- et multilatéralisme. 2010. Sous la coordination de Remiche Bernard et Hélène Ruiz-Fabri Larquier: Bruxelles.

³¹⁸ ALENA = Accord de libre-échange nord-américain ; SACU = Union Douanière d'Afrique Australe.

Le cycle de Doha - on est d'accord qu'on n'est pas d'accord !

Il paraît que l'ère des engagements sans équivoque des membres de l'OMC en faveur du multilatéralisme appartient au passé. Après huit cycles de négociations multilatérales³¹⁹, le dernier cycle, le « Programme de Doha pour le développement » lancé à Doha en 2001, demeure inachevé. Si la dernière conférence ministérielle afférente, qui s'est tenue du 15 au 19 décembre 2015 à Nairobi, s'est soldée par des progrès en matière d'élimination des subventions aux exportations agricoles, il ressort de la déclaration ministérielle afférente adoptée le 19 décembre 2015³²⁰, que les membres de l'OMC sont toujours en désaccord sur l'approche à adopter dans le cadre des futures négociations multilatérales. Les raisons de l'échec d'une poursuite dynamique des négociations multilatérales sont multiples. Il convient de relever à cet égard le principe de l'« engagement unique », qui repose sur le consensus, suivant la règle « rien n'est conclu tant que tout n'est pas conclu ». Comptant 164 membres dont les stades de développement socio-économique sont largement différents, la longueur des débats menés au sein de l'OMC qui résulte du principe de multilatéralisme ne permet pas de façonner la politique commerciale en fonction de l'actualité économique. À ce processus de décision laborieux s'ajoute la complexité croissante des sujets faisant l'objet des négociations (normes de travail, obstacles non tarifaires, etc.).

**Un processus
laborieux**

319 Les 8 cycles de négociations précédant le cycle de Doha avaient lieu à Genève en 1947, à Annecy en 1949, à Torquay en 1951, à Genève en 1956, en 1960-61 (cycle Dillon), en 1964-1967 (cycle Kennedy), en 1973-1979 (cycle de Tokio) et en 1986-1994 (cycle d'Uruguay).

320 Déclaration Ministérielle de Nairobi adoptée le 19 décembre 2015 : WT/MIN(15)/DEC.
https://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/mc10_f/mindecision_f.htm.

Interview

Anirudh Shingal

Senior Research Fellow at the WTI

Cluster-leader of a Swiss National Science Foundation funded work programme on the impact assessment of trade



Do small, open and mature economies such as Luxembourg benefit more from multilateral or preferential trade agreements?

What characterizes an economy like Luxembourg is that it is small, developed, open and liberal. The tariff levels in such economies are usually low. One main reason for such an economy to conclude a trade agreement is the approximation, convergence or harmonization of product standards in the case of goods and domestic regulations in the case of services, both of which are often easier to agree with “similar” regional partners.

The currency of trade negotiation in services is domestic regulation; the country may need to get rid of excessive regulation or attain convergence. You might for instance be looking for mutual recognition of qualifications for doctors or engineers, and other highly qualified workers. That does not work with any country in the world. But it does with a similar trade partner.

Are there any shortcomings to rules of origin³²¹ and does the proliferation of regional trade agreements increase the protectionist use of rules of origin?

A rule of origin can be restrictive. In the case of a services trade agreement, it may for example deny third-party-owned companies the benefits from the terms and the conditions of the agreement that accrue to its members.

That is the case in the Thailand-Australia Free Trade Agreement for instance. But it would be wrong to give it a restrictive character in general. In essence, countries need rules of origin requirements to avoid tariff cheating and to prevent third countries from having access to agreed preference margins. If a country wanted to be protective it would not make sense to sign a trade agreement in the first place, unless it was doing so only for political reasons. However, a rule of origin can become a cumbersome administrative barrier. A country can have different rules of origin with all of its trade partners and in that case any exporter would need to meet all these different requirements to be eligible for tariff preferences, which becomes extremely costly at some point.

³²¹ Rules of origin are the criteria needed to determine the national source of a product. Their importance is derived from the fact that duties and restrictions in several cases depend upon the source of imports (WTO).

Vers un nouvel ordre mondial du commerce?

Les négociations multilatérales se trouvant dans l'impasse depuis plus de 15 ans, de nombreux pays ont décidé de mener des négociations commerciales seuls pour parvenir, le cas échéant, plus vite à la conclusion de nouveaux accords commerciaux avec un nombre limité de participants. Il paraît ainsi que le succès récent des accords préférentiels peut être largement expliqué par le manque de dynamisme et l'échec actuel du multilatéralisme.

Entre 1948 et 1994, le GATT a reçu 124 notifications d'accords plurilatéraux et depuis l'établissement de l'OMC en 1995, 400 accords supplémentaires ont été notifiés³²². Au 1^{er} juillet 2016, l'OMC a compté 635 notifications³²³ d'accords commerciaux régionaux³²⁴ dont 423 étaient en vigueur. Si cette évolution paraît forte, il faut tenir compte du fait que ces notifications indiquent non seulement la conclusion d'un nouvel accord préférentiel, mais également l'adhésion d'un pays à un accord existant, et que la conclusion d'un accord préférentiel couvrant à la fois les biens et les services, donne lieu à deux notifications. Il convient également de mentionner le fait que l'impact des accords préférentiels sur les droits de douane est souvent limité au vu des profondes concessions qui ont déjà été faites par les membres de l'OMC dans le cadre des cycles de négociations multilatérales³²⁵. Il est estimé qu'environ 84 % du commerce mondial de marchandises continue de se faire sur la base du principe de la nation la plus favorisée³²⁶. Ainsi, les statistiques tendent à gonfler quelque peu le poids - le nombre, l'envergure et l'effet sur les obstacles tarifaires - des accords préférentiels.

Des statistiques

« gonflées »

La force qui est généralement attribuée au commerce préférentiel ne réside toutefois plus dans la réduction des droits de douane, mais dans la capacité à pouvoir s'atteler aux nouvelles dimensions commerciales qui englobent aussi bien les services que la propriété intellectuelle, les marchés publics, l'investissement, les normes ou encore la protection de l'environnement. Il s'agit, ici, de dossiers qui, en vue de leur importance, devraient être inscrits dans un cadre multilatéral pour assurer le « *level-playing-field* » international et la défense des intérêts des petits États, mais qui n'avancent que très laborieusement, ou n'avancent pas, au niveau mondial de par leur complexité.

TTIP, CETA, TISA - trois acronymes qui font du bruit !

Les projets d'accords bilatéraux entre l'Union européenne et les États-Unis (« *Transatlantic Trade and Investment Partnership* » ou TTIP) et entre l'Union européenne et le Canada (« *Comprehensive Economic and Trade Agreement* » ou CETA) et l'Accord sur le commerce des services (« *Trade in Services Agreement* » ou TiSA) ont sans doute été les trois accords préférentiels les plus ardemment discutés en Europe en 2016. Rappelons brièvement le contexte des trois accords :

322 OMC, Fait et chiffres : https://www.wto.org/french/tratop_f/region_f/regfac_f.htm.

323 Les Membres de l'OMC (et antérieurement les parties contractantes au GATT) doivent notifier leur participation aux accords commerciaux régionaux.

324 OMC, Accords commerciaux régionaux : https://www.wto.org/french/tratop_f/region_f/region_f.htm.

325 OMC (2012) Rapport sur le commerce mondial 2011.

326 Cf. définition page 136.

TTIP

L'accord qui vise à renforcer les relations commerciales entre l'Union européenne et les États-Unis, et qui a connu 15 cycles de négociations depuis son annonce en juin 2013, repose sur trois leviers :

1. l'amélioration de l'accès au marché notamment pour les PME, par une réduction substantielle des droits de douane, mais surtout moyennant l'élimination partielle des obstacles non-tarifaires et l'ouverture des marchés publics ;
2. la coopération réglementaire dans le domaine de l'automobile, la pharmacie, la chimie, les cosmétiques, l'ingénierie, les pesticides, le textile, les appareils médicaux et les technologies de l'information et de la communication ;
3. la mise en place de nouvelles règles dans les domaines du développement durable afin de protéger aussi bien les personnes au travail que l'environnement, de l'énergie et matières premières afin d'améliorer l'accès y relatif des entreprises, des douanes et de la facilitation de l'échange pour rendre moins complexes les procédures d'exportation, de la concurrence pour assurer une concurrence libre et loyale, de la propriété intellectuelle et des indications géographiques, du règlement des différends entre États afin de mettre en place un système plus efficace et plus transparent que celui qui est prévu par l'OMC et de la protection des investissements afin de stimuler les investissements américains vers l'Union et vice-versa.

CETA

Les négociations sur le CETA ont été entamées le 6 mai 2009 et a priori clôturées après 5 ans, en août 2014. Suite à des complications qui seront décrites dans le chapitre suivant, l'accord a été signé le 30 octobre 2016 seulement, les principaux progrès de l'accord étant :

- la suppression de 99 % des tarifs douaniers, pour la majorité des marchandises dès l'entrée en vigueur de l'accord ;
- la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles dans de nombreux domaines ;
- la facilitation du travail temporaire ;
- l'accès des entreprises européennes aux marchés publics canadiens au niveau fédéral, des provinces et des municipalités (et vice-versa) ;
- l'acceptation réciproque des certificats d'évaluation de la conformité dans certains domaines ;
- l'introduction du système juridictionnel des investissements, le mécanisme de protection des investissements réformé ;
- la protection de 143 indications géographiques européennes ;
- une meilleure protection intellectuelle par l'alignement des règles canadiennes sur celles de l'UE concernant la protection des mesures technologiques et la gestion des droits numériques.

TiSA

Le TiSA est un accord plurilatéral qui vise à libéraliser davantage le commerce des services. Négocié depuis mars 2013 entre 23 États membres de l'OMC³²⁷, qui représentent ensemble 70 % du commerce mondial des services, il restera ouvert à l'adhésion d'autres membres de l'OMC et il n'est pas exclu que l'accord puisse être intégré à l'OMC, à un stade ultérieur. Le texte de base ainsi que les propositions d'ouverture quant aux secteurs et au degré d'ouverture ont été convenus en 2013. Le 21^e cycle de négociations avait lieu en novembre 2016 et après l'annulation de la réunion ministérielle en décembre 2016, les discussions devraient reprendre en 2017. Les adhérents au TiSA n'ont jusqu'à présent pas encore fixé de date butoir. L'Union européenne est actuellement en train de vérifier un projet de position concernant les flux de données, la soumission de cette position présentant une étape importante dans les négociations.

327 Australie, Canada, Chili, Hong Kong (Chine), Colombie, Corée, Costa Rica, États-Unis d'Amérique, Islande, Israël, Japon, Liechtenstein, Maurice, Mexique, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pakistan, Panama, Pérou, Suisse, Taïwan, Turquie et Union européenne. Parmi eux, l'UE n'a pas conclu d'accords de libre-échange sur les services avec Taïwan, Israël, le Pakistan et la Turquie.

Interview



Pierre Sauvé

**Director of External Programmes & Academic Partnerships
and faculty member at the World Trade Institute**

Given the rise of regionalism and PTAs³²⁸ on the one hand, and the stagnation of multilateral talks, on the other, couldn't PTAs between regional blocks solve the current multilateral world trade deadlock?

This is indeed what we are observing through the negotiation of so-called "mega-regional" agreements, which are plurilateral constructs among countries whose aggregate share of world trade and investment is systemically significant.

There are inherent limits to the number of bilateral agreements that can be struck, such that mega-regionals offer scope for economies of scale and scope in market opening and rule-making. For some observers, mega-regionals may well be paving the way for reinvigorated multilateralism, especially since progress on behind the border issues arising in the regulatory realm tend to be implemented on a de facto non-discriminatory basis. Still, the fate of such agreements remains highly uncertain, as can be seen by the impact of Brexit on both the Canada-EU (CETA) and the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) agreements, the Trans-Pacific Partnership agreement in the wake of anti-trade rhetoric in the United States and the ponderous pace at which negotiations towards a Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) agreement are proceeding.

Those concerned by the future of global trade and investment governance and in preserving the centrality of the WTO should be working harder on making the case for flexibility-inducing constitutional reform within the multilateral trade body. The WTO, whose membership has become so remarkably diverse as its membership has grown, needs to practice greater doses of variable geometry if it is to stay relevant to global governance. PTAs can play a useful role in experimenting with novel rules and creating useful market opening precedents. But our uncertain world, and especially its smallest and most vulnerable members need a protective anchor, and such anchor can only be a reinvigorated, forward-moving WTO. Developing countries are the main victims of sustained multilateral gridlock, and preferential liberalization cannot offer a durable answer to the needs for global governance in response to problems that engage the entire world community.

Are the "standstill"³²⁹ and "ratchet"³³⁰ clauses that are included in the TiSA draft to be considered as tools to secure a consistent implementation of agreed commitments or do they jeopardize the conclusion of TiSA, given that national governments could perceive them as means to override national sovereignty?

The very essence of trade agreements is their binding nature, with the aim of locking in measures and setting a floor of access that should not be breached, hence the notion of a standstill. However, trade and investment agreements do allow governments to engage in policy reversal, but also set the terms under which such backsliding can occur. For instance, the WTO's General Agreement on Trade in Services (GATS) stipulates that countries can modify or withdraw specific commitments, but only after a period of three years and subject to compensation equivalent to the commercial prejudice resulting from any de-liberalization measure.

328 Preferential trade agreements = accords commerciaux préférentiels.

329 La clause dite « standstill » impose la garantie du niveau de libéralisation convenu lors de la conclusion d'un accord de libre-échange.

330 La clause dite « ratchet » stipule qu'une libéralisation n'est pas réversible: un service qui a été privatisé ne peut plus être repris dans le cadre du service public.

The notion of a ratchet, which was first introduced in the North American Free Trade Agreement (NAFTA), aims at automatically locking in any autonomously decreed liberalization measure, obviating the need for future reciprocity-based bargaining. The ratchet mechanism thus ensures that any new liberalization decision taken by a party to a treaty is automatically bound and granted to other signatories without the need for negotiations. I personally harbour some reluctance towards the insertion of ratchet clauses in trade or investment agreements given that their impact is likely to be far greater on developing countries than on their developed country counterparts whose services regimes tend to be more mature and thus less subject to liberalizing change. The decision to make policy decisions legally binding under international law should always be a sovereign one that results from a negotiating process imbued with reciprocal benefits.

Le défi consiste à assurer que les accords préférentiels n'entravent pas les négociations multilatérales et qu'ils demeurent des instruments complémentaires dans la recherche du maintien et du développement du libre-échange au niveau mondial: «(t)he opportunity is to use them as experimental laboratories for co-operation on issues that have not (yet) been addressed multilaterally. The challenge is to control them»³³¹. Une attention particulière devra être portée à l'assurance de la complémentarité ou de la compatibilité des dispositions dans des domaines importants comme la protection des investissements ou la coopération réglementaire pour éviter toute confusion pouvant découler de l'application des multiples modalités de coopération. À cet égard, il convient de mentionner aussi les règles d'origine dont l'application requiert un haut degré de clarté pour les entreprises dont les coûts de transaction pourraient substantiellement augmenter en cas d'un manque de coordination³³².

L'impact positif de la co-existence du multilatéralisme et des accords préférentiels dépend d'ailleurs de l'«exportabilité» des dispositions des accords préférentiels et de la possibilité d'ouvrir l'accord à l'adhésion d'autres États à une partie de l'accord, voire la totalité de l'accord. On peut par exemple songer à l'ouverture d'un accord bilatéral de reconnaissance mutuelle à des pays tiers ou non-membres. Dans ce cas, les entreprises de pays tiers seraient autorisées à exporter leurs produits dans les pays ayant conclu l'accord dès qu'elles sont déclarées conformes aux exigences d'un des deux pays membres³³³. Cette approche «bottom-up» permettrait ainsi une multilatéralisation progressive des accords préférentiels et donc leur intégration dans un cadre multilatéral. Si cet effet «domino» positif des accords commerciaux préférentiels serait certes souhaitable dans le cas de la persistance de la situation actuelle en matière de négociations multilatérales, il y a néanmoins lieu de rappeler que la multilatéralisation d'accords régionaux, bi- ou plurilatéraux demeure une solution «second-best», les règles multilatérales de l'OMC représentant à long terme toujours le meilleur rempart contre la résurgence du protectionnisme.

Un mot sur le retour insidieux de la pensée protectionniste

C'est le grand retour sur scène de la politique commerciale tant par l'intérêt pour la libéralisation des échanges commerciaux que par l'écho des voix qui réclament la protection de l'économie nationale ou européenne. Ces dernières années, l'Europe a connu une nette augmentation du nombre de mobilisations sociales, politiques et citoyennes contre le libre-échange.

331 Hoekman, Bernard and Michel Kostecki, *The Political Economy of the World Trading System – From GATT to WTO*. 1995. Oxford University Press. New York. p.231.

332 OECD (2003): *Regionalism and the Multilateral Trading System*.

333 Lawrence, R. "Facilitating the Relationship between Mega-regionals and the Multilateral Trading System", in *Mega-regional Trade Agreements - Game-Changers or Costly Distractions for the World Trading System ? World Economic Forum*, 2014.

Interview

Joseph Francois

Managing Director
World Trade Institute



Regulatory cooperation does not mean regulatory harmonization. If however the regulatory component in TTIP potentially jeopardizes the conclusion of the FTA, and given the long history of EU-US regulatory cooperation since 1995, why don't we conclude TTIP without the chapter on regulatory cooperation and review our existing commitments separately or at a later stage?

It is not worth concluding the agreement without a regulatory component. Average tariffs are at 2.5%. The whole point of TTIP is to move past tariffs. We do not have to target harmonization, but we should at least work on mutual recognition.

One should not forget that the way we produce goods and services has changed dramatically over the past 20 years with information technologies being applied in the production process and firms operating in multiple regulatory regimes. Reengineering products to fit different criteria is expensive. A 3 foot cable is not a 1 meter cable. Double tests cost money which cannot be invested in R&D. If the EU and the US want to agree on TTIP, they need to inform people. I ran the US government's assessment on the NAFTA. People were screaming at us in public debates. I also ran the WTO's assessment on the Uruguay round³³⁴. Big agreements create controversy. You have to deal with this. In physics people don't have an opinion about the mass of a proton. In economics, which is everyday life, people do have an opinion, and want to understand things. While there are valid concerns about legal aspects of TTIP, Anti economic TTIP studies are of bad quality. The press has a certain responsibility in that regard. That is why decision-makers have to inform civil society. Misinformation can kill these kinds of agreements.

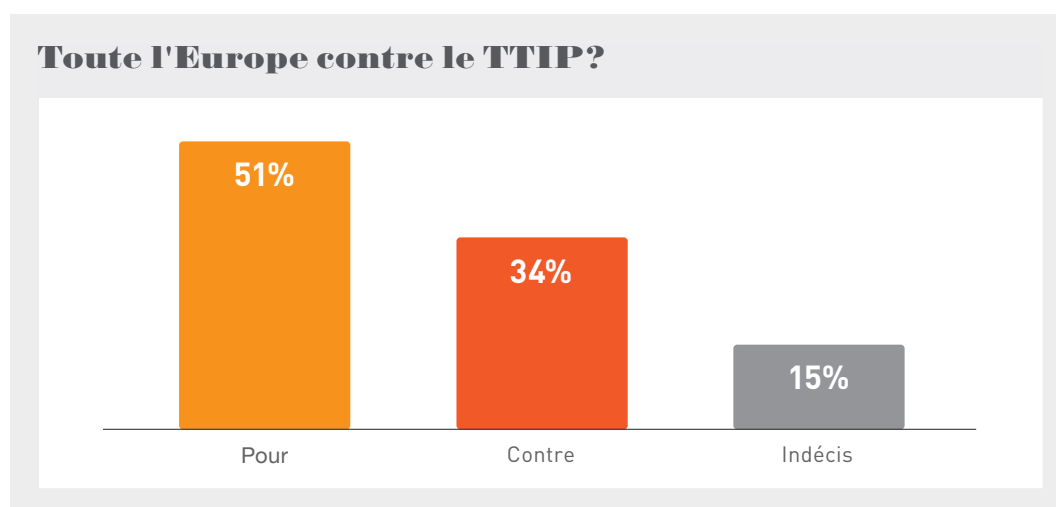
In your TTIP assessment study, Luxembourg figures among the 5 EU member states with the highest estimated income increase (0.7%). What characterizes the robustness of your results?

We started off with economic theory combined with available economic data. We put everything in we had. People are right when they say that a GDP increase of 0.5% is a modest kick to the European economy.

But the study gives a very good overview: Which member states will benefit more than others? Such a study cannot be precise until the least decimal. However, I am confident about the qualitative robustness, the patterns. We know that these are driven by the individual countries' activities. Portugal will benefit from lower tariffs because its economy exports relatively more textiles, which are subject to high tariffs. Luxembourg will benefit from market access in the steel industry and in the banking sector. I see non-tariff barriers as a process. You cannot remove those barriers transatlantically immediately, by pure magic. After decades, the EU single market is still dealing with the reduction of non-tariff barriers...

334 Le cycle d'Uruguay, qui a duré de 1986 à 1994, a porté sur presque tous les domaines d'échanges et constitue ainsi la plus vaste négociation commerciale multilatérale, tous genres confondus. Parmi les sujets visés, figuraient notamment les subventions (marchandises), la propriété intellectuelle, les mesures concernant les investissements, et les services. Ce "round" de négociations a d'ailleurs insitué l'OMC en tant que telle.

Le tableau qui émerge au vu de la multiplication des mouvements « anti-free trade » est plutôt sombre ; il donne l'impression que toute l'Europe s'oppose au développement du commerce. Tel n'est toutefois pas le cas. Ainsi, le TTIP est seulement rejeté par un peu plus d'un tiers, mais jugé un accord positif par la moitié (51 %) des citoyens européens, 15 % se disant indécis³³⁵.



Source : Commission européenne (2016), Eurobaromètre Standard 85, Printemps 2016.

Par ailleurs, il y a lieu de souligner que l'opposition prédomine « seulement » dans quatre États membres de l'Union : en Autriche (70 % contre ; 20 % pour), en Allemagne (59 % contre ; 26 % pour), en Slovaquie (52 % contre ; 37 % pour) et au Luxembourg (50 % contre ; 36 % pour) ; ces quatre États membres représentant 18 % de la population totale de l'Union européenne³³⁶. Le tableau devient encore beaucoup plus nuancé concernant le CETA : la Wallonie, qui avait retardé la conclusion du CETA en refusant de donner leur feu vert au gouvernement fédéral belge pour la signature du traité, ne représentant que 0,7 % de la population totale de l'UE28³³⁷.

³³⁵ Commission européenne (2016), Eurobaromètre Standard 85, Printemps 2016.

³³⁶ Eurostat, population au 1^{er} janvier 2015.

³³⁷ 3,6 millions d'habitants au 1^{er} janvier 2015.

Interview

Markus Beyrer

Director General
BusinessEurope



Is there any difference between European business support for TTIP and TiSA?

The EU has built its prosperity on the single market, on being open to the world, and on having a leadership role in the international trade scene. This is a recipe that works and delivers results.

More than 30 million jobs out of 211 million jobs in total in the EU are already dependent on exports. If European companies are not able to compete in world markets at similar conditions as their competitors, in the long term we will face a negative impact on our ability to invest, innovate and create jobs here in Europe.

European businesses are strongly supporting both TTIP and TiSA. These deals have the potential to set new high standards that will yield not only new market access, but will also bring benefits by strengthening global value chains, increasing trade, investment and jobs. These agreements will as well promote sound principles of national treatment of trade and investment, fair and transparent domestic practices, facilitation of cross border data flows, clear disciplines on state-owned enterprises and regulatory cooperation.

More specifically, the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) is the key political and economic project which would bring even closer two largest economies in the world. We are aiming for a comprehensive agreement which will address both tariff and non-tariff barriers. This will open new markets and create new trade and investment opportunities for EU companies, especially SMEs.

TiSA – the Trade in Services Agreement offers the opportunity to improve existing commitments and ensure greater coverage than what is currently established at the WTO General Agreement on Trade in Services (GATS). The latter covers services that are traded and commercially valuable – including financial, delivery, telecommunications and e-commerce services. TiSA improvements will be based on the best bilateral agreements concluded by the 23 countries engaged in the TiSA negotiations.

TiSA is less spoken of than TTIP, but services are the core of modern, competitive economies and the “servicification” of the manufacturing sector is a growing trend: today we do not sell or buy goods only but also the services that are provided along. Although TiSA concerns only services, it is as important as TTIP because it will set high standards and ambitious rules in this important sector of the EU and world economy. Businesses hope its conclusion can be achieved by the end of this year.

What can European businesses do to strengthen European cohesion?

Cohesion is a key objective of the European Union. Its three dimensions of economic, social, and territorial cohesion, are stipulated in the Lisbon Treaty, but greater cohesion is also embedded as a principle in the cultural footprint of Europe.

It is through the EU’s regional policy that we can more visibly see the EU working towards this objective. The bulk of the funding of this policy is concentrated on economically less developed regions, in order to help the catching-up process. But the EU single market, by reducing barriers for free movement of goods, services, people and capital, is also a very important dimension. It has brought about profound changes to both citizens and companies, with studies showing that it has helped reducing regional disparities, therefore contributing to cohesion.

The way towards greater cohesion is mostly policy driven. But it is an objective that will only be accomplished in collaboration with companies, which are a fundamental instrument to deliver on it. Businesses remain the key players in terms of job creation and growth. Companies bring about innovation, knowledge-sharing, and skills development. Moreover, it is widely documented that dynamic business can boost the development of the region where they are located, often through knowledge sharing and the creation of value chains.

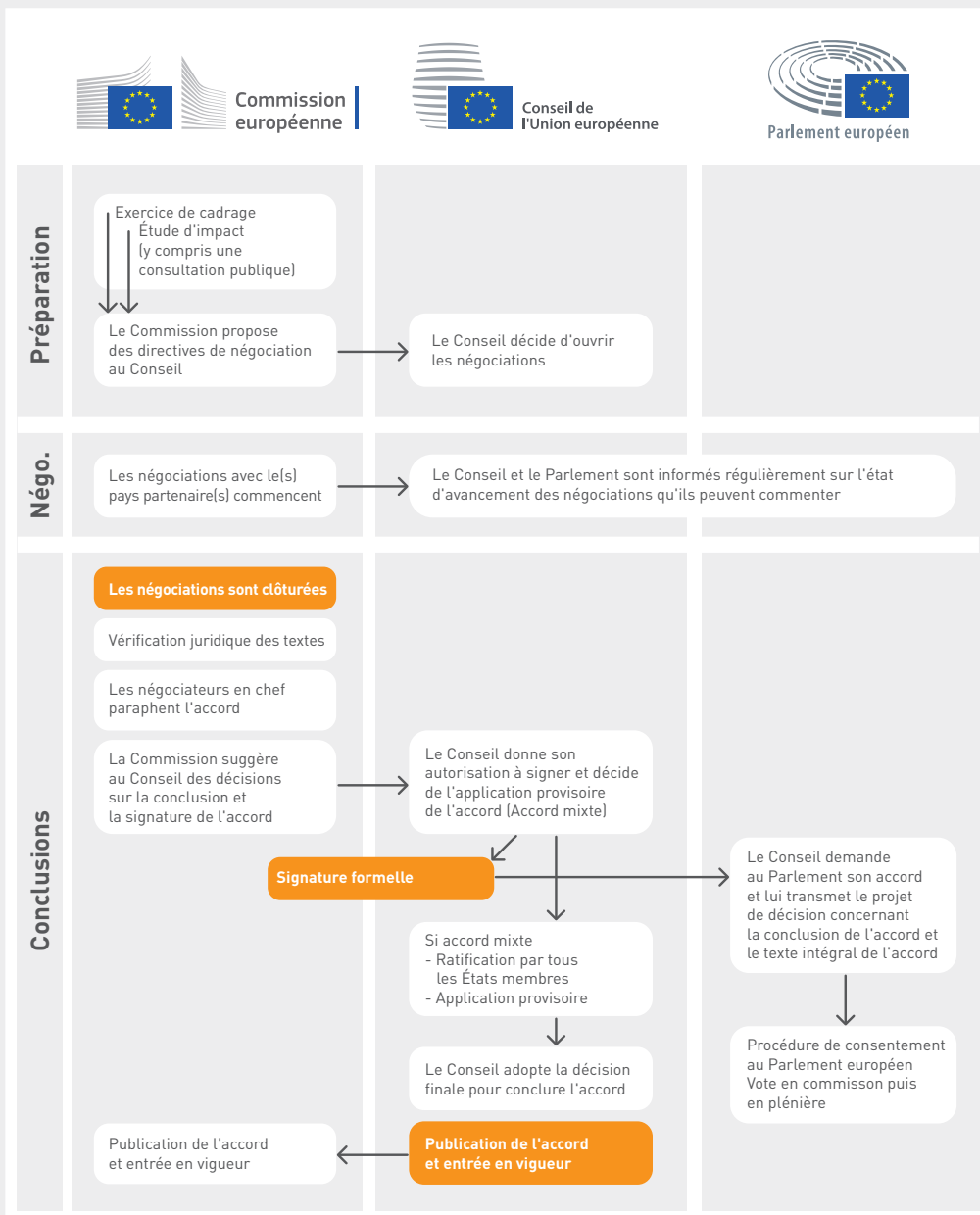
It is therefore very important that the EU continues to advance with its agenda of better regulation, reducing existing barriers to the single market, as well as addressing the underlying causes for the high costs of doing business in Europe. Only in this way companies will remain competitive and be able to deliver in terms of growth and jobs, therefore supporting the quest for greater cohesion in the EU.

Politique commerciale européenne : la compétence mixte à l'exemple du casse-tête wallon

Avant de se demander comment la Wallonie est parvenue à paralyser à elle seule un accord commercial qui concerne plus de 500 millions d'Européens et 36 millions de Canadiens, il y a lieu de creuser les questions plus générales sur le fonctionnement de la politique commerciale européenne. Le commerce international est l'un des premiers domaines dans lequel les États membres de l'Union européenne ont accepté de conférer leur souveraineté à l'Union européenne en chargeant la Commission européenne de négocier, en leur nom, les accords commerciaux avec des pays tiers.³³⁸

338 Cf. article 207 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Les étapes menant vers la signature d'un nouvel accord commercial



Source: European Commission (2013): Trade negotiations step by step.

La procédure en vue de conclure un accord de libre-échange avec un pays tiers peut être déclinée en trois phases : la phase préparatoire, la phase de négociation et la phase d'approbation³³⁹.

Phase préparatoire

Avant de pouvoir entamer le premier cycle de négociations, la Commission doit en avoir l'autorisation du Conseil de l'Union européenne. Afin de l'obtenir, elle lance une consultation publique et engage des dialogues informels avec le(s) pays partenaire(s) en question pour déterminer les grandes lignes de l'accord et génère de ces premières démarches des recommandations qu'elle transmet au Conseil. Dès que le Conseil autorise l'ouverture des négociations, celles-ci peuvent commencer sur le terrain.

Phase de négociation

Si la Commission est responsable de l'élaboration des propositions législatives et de la conduite des négociations, elle travaille néanmoins en consultation étroite avec les États membres à travers le Comité de Politique Commerciale, un comité spécial désigné par le Conseil, d'une part, et le Parlement européen d'autre part. Tout au long des négociations, la Commission les tient informés sur l'état d'avancement des négociations.

Phase d'approbation

Une fois les négociations clôturées, le projet d'accord de libre-échange franchit la dernière des trois étapes : celle ayant trait à l'approbation. Commence alors la vérification juridique des textes par le Conseil et le Parlement, qui peuvent, le cas échéant demander des amendements. Afin de pouvoir entrer en vigueur, le projet d'accord doit être signé et ratifié. La durée de la procédure qui suit la phase du « *legal scrubbing* » dépend de la nature de l'accord, il s'agit de savoir si l'accord est dit « non-mixte » ou « mixte ». Si un accord est considéré comme non-mixte, sa conclusion relève de la compétence exclusive³⁴⁰ de l'Union européenne, c'est-à-dire, l'accord peut entrer en vigueur après l'approbation à la majorité qualifiée³⁴¹ par les gouvernements des États membres réunis en Conseil et le vote à la majorité du Parlement européen.

Dès qu'un accord touche des sujets plus sensibles - le marché intérieur, la politique sociale, la cohésion économique, sociale et territoriale, l'agriculture et la pêche, l'environnement, la protection des consommateurs, les transports, les réseaux transeuropéens, l'énergie, l'espace de liberté, de sécurité et de justice, et les enjeux communs de sécurité en matière de santé publique - la compétence de l'Union est partagée³⁴² avec les États-membres. Dans ce cas, l'accord doit être ratifié par l'Union et par les 28 États parlements nationaux. Dans les États fédéraux, l'accord doit, le cas échéant, être approuvé par les parlements d'entités fédérées compétentes s'il touche un domaine qui relève de leur compétence.

339 *European Parliament (2016): A guide to EU procedures for the conclusion of international trade agreements.*

340 *L'article 3 du traité sur le fonctionnement de l'UE précise que l'Union a, a priori, une compétence exclusive dans les questions liées à la politique commerciale commune et pour la conclusion d'un accord international « lorsque cette conclusion est prévue dans un acte législatif de l'Union, ou est nécessaire pour lui permettre d'exercer sa compétence interne, ou dans la mesure où elle est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée ».*

341 *Au moins 55 % des États représentant 65 % de la population européenne.*

342 *Les domaines de compétences partagées énoncés à l'article 4 du traité sur le fonctionnement de l'UE sont le marché intérieur, la politique sociale, la cohésion économique, sociale et territoriale, l'agriculture et la pêche, l'environnement, la protection des consommateurs, les transports, les réseaux transeuropéens, l'énergie, l'espace de liberté, de sécurité et de justice, et les enjeux communs de sécurité en matière de santé publique.*

L'accord mixte - une procédure qui s'est révélée laborieuse !

Cela conduit à l'explication du blocage de l'accord CETA par la Wallonie : étant donné que certaines dispositions de l'accord relèvent de la compétence des régions dans le cas belge (dont par exemple les appellations d'origine, certains aspects de l'agriculture ou les avantages financiers accordés aux investisseurs), l'aval des sept assemblées législatives de la Belgique (dont le Parlement de la Wallonie) était incontournable pour pouvoir ratifier le traité. Il convient de préciser que les parlements régionaux ont été impliqués en amont de la signature parce que le traité prévoit une application provisoire pour tous les champs relevant de la compétence exclusive de la Commission européenne dès sa signature, sans attendre la fin du processus de ratification.

Le cas particulier de la Wallonie

Dans sa résolution du 27 avril 2016³⁴³, le Parlement wallon avait exprimé pour la première fois son opposition à l'accord, estimant qu'il ne pourrait pas accorder les pleins pouvoirs au gouvernement fédéral pour la signature. En date du 14 octobre, elle a de nouveau posé son veto. L'incapacité à trouver un compromis a conduit à la suspension des négociations entre le gouvernement wallon et la ministre du commerce international du Canada le 21 octobre. Trois jours plus tard, Charles Michel, chef du gouvernement belge, a annoncé que son pays n'était pas en mesure de signer l'accord. Un compromis a finalement été trouvé le 27 octobre ce qui a permis la signature en date du 30 octobre lors du sommet UE-Canada. « Feu vert » à la ratification de l'accord par les 38 Parlements nationaux et régionaux des États membres de l'Union des 28 [?].

L'affirmation que toute l'Europe rejette le libre-échange ne reflète donc pas fidèlement la réalité des choses. Il serait, néanmoins, tout aussi faux d'ignorer la vigilance accrue de la société civile par rapport aux accords commerciaux conclus en leurs noms. Plutôt que de suivre une approche unilatérale, l'Union européenne devra pénétrer jusqu'au cœur du problème et en identifier les causes. De l'impression qui se dégage des manifestations anti-commerce, l'on peut déceler trois grandes tendances qui constituent ensemble la base de l'opposition récente par rapport à la politique commerciale européenne.

1. LE REJET DE LA GLOBALISATION PAR LA SOCIÉTÉ CIVILE QUI SE SENT DÉLAISSÉE PAR LA POLITIQUE AU LENDEMAIN DE LA CRISE

Souvent, le terme de « libre-échange » est employé comme synonyme de globalisation. Une grande partie de la dénonciation du libre-échange reflète donc plutôt l'hostilité d'une partie de la société envers la globalisation. La crise financière a fragilisé les économies avancées après une longue période de dynamisme économique. Soulignons qu'à l'heure actuelle, 122 millions de citoyens de l'UE, soit environ un quart de la population totale de l'UE, sont en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale³⁴⁴. Aux États-Unis, la part des 3% d'Américains les plus fortunés dans la richesse totale aux États-Unis est passé de 44,8% en 1989 à 51,8% en 2007 et à 54,4% en 2013 tandis que la part des 90% les moins riches s'est enfoncée dans une spirale baissière, ayant chuté de 33,2% en 1989 à 24,7% en 2013³⁴⁵.

Effets de la globalisation

≠

Effets du libre-échange

343 http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2015_2016/RES/212_5.pdf

344 European Commission 2016 : Commission staff working document - Key economic, employment and social trends behind a European Pillar of Social Rights. COM(2016) 127 final.

345 Federal Reserve (2013) : Changes in U.S. Family Finances from 2010 to 2013: Evidence from the Survey of Consumer Finances, in Federal Reserve Bulletin. September 2014 Vol. 100, n°4.

Si il est vrai que le libre-échange fait partie du processus de globalisation, il serait faux de lui imputer l'ensemble des effets secondaires de la globalisation. Bien qu'il soit indéniable que l'ouverture à une concurrence accrue a causé la perte d'un nombre d'emplois dans des secteurs en concurrence directe avec les produits importés, elle ne peut pas être déclarée coupable du taux de chômage élevé dans certains pays, qui est conditionné par de nombreux facteurs dont, entre autres, la conjoncture, le coût du travail, la rigidité du marché du travail, ou encore l'inadéquation entre les profils disponibles et demandés sur le marché du travail. D'ailleurs, il y a lieu de relever à cet égard l'impact d'une crise économique et financière, du progrès technologique et de la digitalisation sur l'emploi. Le libre-échange n'est sans doute pas la première ou la seule cause de la perte d'emplois. La libéralisation des échanges commerciaux - mais aussi la révolution digitale - peut faire disparaître certains métiers tout en créant de nouveaux débouchés, secteurs économiques et emplois, la destruction créatrice étant toujours d'actualité, et permet surtout une meilleure allocation des ressources rares qui risquent d'être engagées à des fins peu productives en absence du libre-échange.

Si la résistance au libre-échange qui prend sa source dans le rejet de la mondialisation semble récente, ce n'est pas vraiment le cas : le monde fait face à la reproduction d'une situation qui s'était déjà manifestée en 1995 dans le cadre de l'accord multilatéral sur l'investissement, qui visait essentiellement à redéfinir les règles en matière de protection d'investissements et de règlement des différends entre les États et les investisseurs³⁴⁶, lors de la 3^e Conférence ministérielle de l'OMC à Seattle en 1999, de la 5^e à Cancún en 2003 et de la 6^e à Hong Kong en 2005. Tremplin de l'«altermondialisme», un mouvement qui dénonce la mondialisation et la pensée libérale, la 3^e Conférence, baptisée « bataille de Seattle » s'est achevée sur un constat d'échec et l'affrontement violent entre la police et quelque 40.000 manifestants dans les rues de Seattle. La 5^e Conférence à Cancún en 2003 s'achève également sans accord. Si les opposants sont moins nombreux (6.000 personnes) qu'en 1999, elle se termine sur le suicide d'un manifestant. La dernière grande vague d'opposition remonte à 2005 dans le cadre de la 6^e conférence ministérielle à Hong Kong : parmi les 4.000 manifestants, une centaine de personnes sont légèrement blessés et 900 militants altermondialistes, sont interpellés lors de heurts violents. L'histoire de l'OMC nous apprend que le rejet de la mondialisation a forgé chaque grande étape de la libéralisation du commerce et que chaque phase de révolte a été suivie par des années plus paisibles. Le rejet de l'approfondissement du commerce mondial est donc fortement caractérisé par des régressions et des rémissions.

Nous revivons l'histoire

Nouvelle génération d'accords commerciaux

Notons toutefois qu'il existe une différence fondamentale entre les manifestations précitées et la résistance aux accords TTIP et CETA, qui réside, pour l'essentiel, dans le changement de la nature du commerce : la nouvelle génération d'accords de libre-échange se distingue des accords commerciaux

de la première génération dans la mesure où ils vont plus loin. Tandis que la négociation des droits de douane représentait à l'époque le centre de gravité des accords, ces derniers visent, aujourd'hui, à réduire ou éliminer les barrières à l'échange autres que les tarifs.

Les nouveaux domaines d'intérêt couvrent par exemple les services, les marchés publics, la propriété intellectuelle, l'environnement, ou encore la santé, qui sont des domaines beaucoup plus sensibles pour l'opinion publique. La coopération concerne le rapprochement ou l'harmonisation des normes des partenaires commerciaux ou la protection des investissements, qui a suscité une vague d'indignation en Europe. Si les consommateurs ont bénéficié de prix moins élevés et d'une plus large variété de produits, grâce à la première génération d'accords commerciaux, leur conscience de l'impact réel de ces accords sur leur vie quotidienne était sans doute beaucoup plus faible que leurs craintes de l'impact potentiel de la nouvelle génération d'accords commerciaux. En ce sens, les nouveaux traités sont plus « proches » du consommateur et sont susceptibles de l'inquiéter davantage que les accords qui avaient été conclus par le passé.

346 L'Accord multilatéral sur l'investissement était un projet d'accord international dont les négociations avaient été entamées par 29 pays membres de l'OCDE lors de la réunion annuelle du Conseil de l'OCDE au niveau des Ministres en mai 1995. Elles ont été abandonnées en décembre 1998.

UE-Corée du Sud : le premier accord commercial de la nouvelle génération

L'accord entre l'Union européenne et la Corée du Sud étant le seul accord de libre-échange de la nouvelle génération qui est déjà en vigueur à titre définitif (depuis 2011), il est trop tôt d'évaluer l'efficacité de ce nouveau type d'accords dans sa globalité.

Il convient toutefois de mentionner que les craintes exprimées par les parties prenantes européennes dans le contexte du TTIP et du CETA ne se sont pas concrétisées dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord avec la Corée du Sud et que la suppression des obstacles non-tarifaires entre la Corée du Sud et l'UE a produit des effets bien plus favorables pour l'Union qu'anticipés : entre 2011 et 2015, les exportations de l'Union européenne vers la Corée du Sud ont progressé de 47% contre une augmentation anticipée de 22%³⁴⁷.

Au Luxembourg, la société CODIPRO, producteur d'anneaux de levage articulés, a enregistré une progression spectaculaire de plus de 500% de ses ventes en Corée du Sud, qui représente aujourd'hui 3% de son chiffre d'affaires. Les ambitions ne s'arrêtent toutefois pas ici : CODIPRO compte sur un triplement du chiffre d'affaires dans les dix années qui viennent³⁴⁸.

2. LA MONTÉE DES VOIX POLITIQUES CONTRE L'OUVERTURE

L'attitude prudente, voire négative d'une partie de la société, est alimentée par le nombre croissant de voix politiques qui soutiennent le repli sur soi-même, et qui comptent ainsi mobiliser de nouveaux électeurs et adhérents. Si le populisme de droite n'est pas une nouvelle pratique, il vient de faire sa plus récente apparition sur les agendas politiques sous forme d'un symptôme de la crise financière de 2008 avec de nouveaux visages à travers toute l'Europe.

**Un pas dans
la direction des
populistes,
c'est deux pas en arrière !**

Sous prétexte de viser la création d'un nouvel ordre social qui permette de remettre l'économie sur les rails en créant des emplois pour les résidents nationaux et en freinant l'immigration, il cherche, parfois avec succès, à mobiliser une partie de la société contre une autre et à discréditer les partis politiques au pouvoir. Pour atteindre leurs objectifs, certains protagonistes jouent de surcroît sur des messages nostalgiques, tournés vers le passé tout en communiquant une vision négative du futur sans proposer pourtant de vraies solutions à des problèmes complexes. De plus en plus, ce concept dangereux convainc certains citoyens qui se sentent laissés-pour-compte par leurs États qui se sont vus obligés par ailleurs d'adopter des mesures d'assainissement parce qu'ils peinent à réduire leur endettement ou n'arrivent pas à réduire le chômage.

Le populisme et le protectionnisme sont complémentaires dans la mesure où les deux concepts visent à protéger la nation de l'influence étrangère, mais diffèrent en ce qui concerne les domaines qui font l'objet de la protection revendiquée, mais aussi le degré de légitimité des justifications afférentes. Ainsi, les adhérents de la pensée populiste jouent surtout sur la question de la migration sous le prétexte de vouloir protéger des emplois et les valeurs culturelles « nationales » et en utilisant des chiffres biaisés. L'ambition des partisans de la réflexion protectionniste est de « protéger » les producteurs et fournisseurs de services nationaux ainsi que les emplois locaux et nationaux – une revendication plus justifiée d'un point de vue économique dans une réflexion à court terme. Ainsi, la concurrence étrangère et l'immigration sont présentées comme une menace imminente qu'il convient d'éloigner, voire d'écarter.

**Quand protectionnisme
& populisme
vont de pair...**

347 Forzis, V. and Lars Nilsson (2016): Trade effects of the EU-Korea free trade agreement: A comparative analysis of expected and observed outcomes. European Commission.

348 Chronicle (2016): Luxembourg SME Attributes 500% South Korea Sales to EU FTAs. <http://www.chronicle.lu/categories/business/manufacture/item/17886-luxembourg-sme-attributes-500-south-korea-sales-to-eu-ftas>.

3. LA RÉVOLUTION «ANTI-ESTABLISHMENT»

Affaiblies par les paroles populistes et protectionnistes, les perspectives du libre-échange deviennent encore plus incertaines au vu de l'influence du mouvement «anti-establishment» aux États-Unis, mais aussi en Europe. «Podemos» en Espagne, «Syriza» en Grèce - contrairement à l'idéologie du populisme, celle du «anti-establishment» ne doit pas être déterminée comme un mouvement d'orientation politique. L'objectif que ce mouvement poursuit n'est pas de protéger leur pays d'influences étrangères, mais de déstabiliser et/ou décrédibiliser ce qu'ils considèrent comme étant «l'élite dirigeante». Les personnes appartenant à ce groupe-cible, qu'elles soient basées à Washington ou à Bruxelles, sont typiquement des institutionnels jugés trop bureaucratiques et éloignés du peuple pour tenir compte des réels besoins des citoyens. L'«anti-establishment» se veut donc une alternative pour ceux qui désapprouvent par conséquent le consensus, la diplomatie et la rectitude politique, en faveur d'une profonde remise en question, d'un bouleversement du système et du conflit dans les cas extrêmes.

Le conflit aux dépens du consensus

La politique commerciale n'a pas échappé à la vague «anti-establishment». Contrairement au protectionnisme, il ne s'oppose pas forcément au libre-échange en tant que tel, mais à la façon dont il est régi et mis en œuvre par cette élite. Depuis les élections européennes en 2014, la Commission européenne fait l'objet de critiques véhémentes pour la manière dont elle mène les négociations commerciales au nom des 28 États membres de l'Union, notamment dans le cadre du TTIP. La Commission européenne est soupçonnée par d'aucuns de négocier aveuglément dans le seul intérêt des multinationales aux dépens des standards élevés européens et des valeurs démocratiques de l'Union. Ainsi, les critiques du libre-échange dénoncent toute forme de coopération réglementaire mise en œuvre par les autorités européenne et américaine et ils exigent l'arrêt immédiat des négociations.

Il est intéressant de noter que la résistance n'émane, dans le cas du TTIP, pas uniquement de la société civile européenne et des organisations non-gouvernementales. Le projet du grand marché transatlantique a également été critiqué et rejeté dans les milieux politiques établis³⁴⁹. Il paraît ainsi que l'élite européenne est de plus en plus mis en doute par ceux qui représentent l'élite nationale en Europe.

La montée des trois tendances pourrait donc s'expliquer essentiellement par les séquelles de la crise dans la société, les incertitudes ressenties par les citoyens dans le cadre de la globalisation et le mécontentement croissant quant aux réponses données par ceux qui les représentent. S'y ajoute un élément accélérateur qui a permis à ces mouvements d'acquiescer autant d'influence sur la société : les réseaux sociaux et la viralité de l'information. La puissance des réseaux sociaux a été démontrée à maintes reprises. Moyennant un blog «Tumblr» portant le nom «We are the 99%», où chaque citoyen pouvait publier en ligne une note manuscrite pour exposer sa situation personnelle, le mouvement «Occupy Wall Street» avait déjà mobilisé 2.000 citoyens américains en 2011 pour manifester pendant deux mois contre l'inégalité

La résistance dans l'ère digitale

croissante des revenus dans un parc public à proximité de la Bourse de New York. Rappelons aussi l'alliance «Stop TTIP» qui a recueilli sur son site internet de nombreuses signatures entre octobre 2014 et octobre 2015 dans l'objectif de bloquer les négociations TTIP et empêcher la signature du CETA. L'accessibilité illimitée dans le temps mais aussi dans l'étendue a ouvert des perspectives tout à fait nouvelles aux mouvements politiques.

349 Rappelons à cet égard que le ministre fédéral des Affaires étrangères, Sigmar Gabriel a déclaré le 28 août 2016 à une chaîne de télévision allemande que les négociations auraient, de facto, échoué et que le secrétaire d'État au Commerce extérieur français Matthias Fekl a déclaré le 30 août que la Commission européenne ne bénéficierait plus du soutien politique de la France, qui demanderait l'arrêt de ces négociations.

Interview

Sébastien Jean

Directeur du CEPII

Centre de recherche français
dans le domaine de l'économie internationale



L'édition la plus récente de l'ouvrage annuel d'analyse économique du CEPII «Économie mondiale» porte le sous-titre «Montée des tensions et défauts de coordination». Qu'entendez-vous par «défauts de coordination»?

Depuis la crise économique et financière de la fin des années 2000, la conjoncture dans les économies avancées reste marquée par une croissance anémiée, un investissement en panne et une menace de déflation, ce que l'on résume souvent par le terme de stagnation séculaire.

L'année 2015 a marqué un paroxysme à cet égard. Plus récemment, cependant, la situation est devenue plus contrastée, comme en témoigne l'inflation sous-jacente, hors prix alimentaires et de l'énergie et hors effets saisonniers : elle a significativement accéléré aux États-Unis à partir de l'été 2015, repassant au-dessus de la cible de 2% à partir de la fin d'année, alors qu'elle restait nettement inférieure à 1% en zone euro et au Japon. Ce contexte appelle des réponses différenciées que la politique budgétaire n'a pas fournies, puisque la consolidation a été plus rapide au Japon et en zone euro qu'aux États-Unis. De ce fait, la charge de ces réponses est reportée sur les politiques monétaires, ce qui a amené la BCE et la Banque du Japon à pratiquer des politiques de taux d'intérêt directeurs et de rachat d'actifs guidant les taux d'intérêt en territoire négatif. Au début de l'été 2016, plus du quart du total mondial des dettes publiques portait ainsi une rémunération négative. Si ces politiques ont probablement eu un effet positif sur l'inflation et le crédit, leur canal d'influence le plus clair semble avoir été le taux de change, avec les tensions que cela peut occasionner vis-à-vis de leurs partenaires.

Au vu de la montée des tensions géopolitiques actuelles, faut-il s'attendre à l'éclatement d'une nouvelle crise?

À l'été 2016, même l'efficacité de ce canal du change paraissait remise en cause, puisque le yen et l'euro se sont appréciés, les politiques monétaires ultra-accommodantes ne suffisant apparemment plus à compenser la recherche d'actifs sûrs par les investisseurs internationaux.

Ces politiques ne sont pas sans effets pervers. Outre leur impact négatif sur la rentabilité des banques et des assurances, qui pourrait poser problème à terme, elles alimentent en effet l'augmentation de prix d'actifs déjà élevés, des prises de risque excessives des investisseurs pour rehausser les rendements, et une augmentation de l'endettement, alors même que son niveau continue d'augmenter dans la plupart des pays du monde. Les risques potentiels induits pour la stabilité financière sont importants. Les orientations macroéconomiques de l'administration Trump ne font qu'accroître ces risques puisqu'elles ont tendance à renforcer le mouvement existant d'appréciation du dollar, dans un contexte où l'endettement en dollars est déjà très élevé dans nombre de pays émergents.

Chinese dump(D)ing : le portrait d'un libre-échange qui est tout sauf libre

La question chinoise et les règles de l'OMC

Après près de 15 années de négociations, la Chine est devenue le 143^e gouvernement membre de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC) le 11 décembre 2001.

Toutefois, celle-ci ne répondant pas aux critères d'une économie de marché, le protocole d'accèsion prévoyait des dérogations aux règles de l'OMC entraînant une discrimination temporaire³⁵⁰. Si certaines dérogations avaient déjà expiré avant décembre 2016, comme les mesures concernant le textile, les télécommunications ou encore les banques, d'autres, à savoir les procédures spécifiques « antidumping », mises en place de manière provisoire pour une période de 15 ans via l'article 15 du protocole d'accèsion, sont arrivées à échéance le 11 décembre 2016.

Pour rappel : les mesures de défense commerciale autorisées par l'OMC³⁵¹

L'OMC prévoit des mesures de défense commerciale auxquelles ses membres peuvent recourir afin de protéger temporairement leur économie de pratiques commerciales déloyales. Elle distingue entre trois instruments phares : les mesures antidumping, les droits compensatoires (connus comme « *countervailing duties* » en anglais) et les mesures de sauvegarde. Le but de ces instruments n'est pas de lutter contre les importations à bas prix en tant que telles ni de supprimer les véritables avantages concurrentiels dont bénéficient certains pays tiers, mais de lutter contre des avantages artificiels induits par l'action d'un État ou organisés par le secteur privé.

Les mesures antidumping

Selon l'OMC, le dumping consiste à vendre une marchandise sur un marché étranger à un prix inférieur à celui pratiqué sur le marché intérieur, voire sous le coût de revient. Si l'OMC ne réglemente pas les actions des entreprises pratiquant le « dumping », elle établit comment ses membres peuvent, ou ne peuvent pas, réagir. Afin de déterminer si un pays peut faire prévaloir un droit antidumping, celui-ci doit procéder à une analyse de comparaison entre la valeur normale (c'est-à-dire le prix que son partenaire commercial pratique dans son marché domestique) et le prix d'exportation (le prix de transaction auquel ce partenaire vend un produit au pays importateur). La durée totale d'un droit antidumping est limitée à cinq ans à compter de la date d'imposition.

Le nombre d'enquêtes ouvertes en matière de dumping au sein de l'OMC est passé de 166 en 2011 à 208 en 2012. Le top 3 des pays demandeurs les plus actifs sont le Brésil, l'Inde et la Turquie. L'Union européenne ne vient qu'en 4^e place. Du côté des pays les plus fréquemment visés par une enquête, la Chine figure en tête, avec 60 cas³⁵².

350 C'est-à-dire avec une « deadline » établie.

351 En général, non seulement pour le commerce avec la Chine.

352 Source : https://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/mc9_f/brief_adp_f.htm.

Les droits compensatoires

Si toutes les subventions étatiques ne sont pas «prohibées» par l'OMC, certaines sont interdites, à savoir les subventions qui «peuvent donner lieu à une action»: si un membre de l'OMC peut fournir la preuve qu'une importation subventionnée a porté préjudice à ses producteurs nationaux, a causé un préjudice grave ou a entraîné l'annulation ou la réduction d'un avantage convenu dans le cadre du GATT de 1994³⁵³, il a le droit de, soit la contester moyennant le mécanisme multilatéral de règlement des différends, soit d'imposer un droit compensateur qui est censé supprimer les effets défavorables de la subvention appliquée. La durée de vie maximale d'un droit compensatoire est de cinq ans à compter de la date à laquelle il aura été imposé.

Après avoir atteint un pic de 41 en 1999³⁵⁴, le nombre d'enquêtes ouvertes en matière de droits compensatoires a nettement reculé pour s'élever à 23 en 2012, avec en tête parmi les demandeurs de droits compensatoires, l'Australie et l'Union européenne, talonnées par les États-Unis. Le premier pays dans la ligne de mire est à nouveau la Chine³⁵⁵.

Les mesures de sauvegarde

Contrairement aux mesures antidumping et aux droits compensatoires, qui peuvent être adoptés par les membres de l'OMC pour combler les effets néfastes résultant de pratiques commerciales considérées comme déloyales d'un exportateur, les mesures de sauvegarde sont utilisées afin de protéger temporairement l'économie nationale des conséquences d'une augmentation excessivement rapide et imprévue des importations d'un produit. Elles se distinguent également des deux mesures précédentes dans la mesure où elles ne s'adressent pas à un pays de provenance particulier, mais à l'ensemble des importations du produit en question.

Les mesures de sauvegarde sont donc par définition les instruments les plus restrictifs et devraient dans l'idéal être considérées comme solution de dernier recours afin d'éviter les guerres commerciales. Les mesures de sauvegarde américaines sur l'acier en 2002 en sont un exemple: l'augmentation des tarifs à 30% et l'ouverture d'un contingent tarifaire pour toute une série d'importations d'acier ont conduit d'autres membres de l'OMC à adopter des mesures restrictives³⁵⁶. Il est donc primordial de conserver un certain degré de contrôle sur l'emploi des mesures de sauvegarde.

Si, en réalité, elles sont rarement utilisées, l'OMC en a néanmoins compté 25 en 2012 (contre 11 en 2011). Les principaux demandeurs étaient l'Indonésie, l'Égypte et la Russie. Les produits les plus souvent concernés étaient les métaux communs, les produits chimiques et les huiles végétales³⁵⁷.

353 L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (acronyme anglais: GATT) a constitué les premières règles multilatérales d'une large partie du commerce mondial. Il a été conçu afin de prévenir le retour des pratiques protectionnistes qui avaient aggravé la crise mondiale des années '30.

354 Source: https://www.wto.org/french/tratop_f/dda_f/status_f/rules_f.htm.

355 Source: https://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/mc9_f/brief_adp_f.htm.

356 Yong-Shik (2014), "Safeguard Measures in World Trade. The Legal Analysis". 3rd ed. Edward Elgar Cheltenham.

357 Source: https://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/mc9_f/brief_adp_f.htm

Définition européenne d'une économie de marché

L'article 15 susmentionné, intitulé «Comparabilité des prix pour déterminer l'existence de subventions et d'un dumping», prévoit, dans son paragraphe a) - i) que «*si les producteurs [chinois] faisant l'objet de l'enquête peuvent démontrer clairement que les conditions d'une économie de marché existent* dans la branche de production du produit similaire en ce qui concerne la fabrication, la production et la vente de ce produit, le Membre de l'OMC importateur utilisera les prix ou les coûts chinois pour la branche de production faisant l'objet de l'enquête pour déterminer la comparabilité des prix».

Par contre, le paragraphe a) - ii) stipule que «*[Le Membre de l'OMC importateur pourra utiliser une méthode qui ne sera pas fondée sur une stricte comparaison avec les prix ou les coûts intérieurs en Chine si les producteurs faisant l'objet de l'enquête ne peuvent pas démontrer clairement que les conditions d'une économie de marché existent* dans la branche de production du produit similaire en ce qui concerne la fabrication, la production et la vente de ce produit».

Afin de garantir une concurrence loyale lorsque le même produit est commercialisé sur le marché intérieur par des producteurs européens, l'Union européenne a, par le passé, imposé des mesures antidumping sur certaines importations chinoises, étant donné que le prix de comparaison ne pouvait être celui du marché chinois³⁵⁸ du fait que la Chine n'était pas considérée comme une économie de marché. Le nerf de la guerre réside donc dans la définition d'une économie de marché. Or l'OMC reste muette sur les critères qu'une économie doit remplir pour en être qualifiée et ce sont donc les pays qui les précisent individuellement en fonction de leurs propres règles et procédures internes.

D'où la définition de cinq critères européens afférents³⁵⁹, repris dans le règlement (CE) n°1225/2009³⁶⁰, pour octroyer le statut d'économie de marché à un pays :

- 1) Les décisions des entreprises concernant les prix et les coûts des intrants, par exemple des matières premières, de la technologie, de la main-d'œuvre, de la production, des ventes et des investissements, sont arrêtées en tenant compte des signaux du marché reflétant l'offre et la demande et sans intervention significative de l'État à cet égard, et si les coûts des principaux intrants reflètent en grande partie les valeurs du marché ;
- 2) les entreprises utilisent un seul jeu de documents comptables de base, qui font l'objet d'un audit indépendant conforme aux normes internationales et qui sont utilisés à toutes fins ;
- 3) les coûts de production et la situation financière des entreprises ne font l'objet d'aucune distorsion importante, induite par l'ancien système d'économie planifiée, notamment en relation avec l'amortissement des actifs, d'autres annulations comptables, le troc ou les paiements sous forme de compensation de dettes ;
- 4) les entreprises concernées sont soumises à des lois concernant la faillite et la propriété, qui garantissent aux opérations des entreprises sécurité juridique et stabilité ;
- 5) les opérations de change sont exécutées aux taux du marché.

Ne remplissant que le 2^e critère, la Chine ne peut pas être qualifiée d'économie de marché par l'UE, malgré les progrès dans de nombreux domaines, ce sur quoi les différents pays et acteurs s'accordent, au vu de l'existence en Chine de nombreuses mesures limitant le libre-échange, telles que les subventions permettant de vendre des produits en dessous de leur coût de production, ou encore le remboursement de la TVA aux exportateurs pour tous les biens exportés.

358 Comme prévu dans l'article 15 a) - ii).

359 La conformité à ces critères n'est pas imposée lors du retrait d'un pays de la liste européenne des non-économies de marché. Outre la Chine, les autres pays dépourvus d'une économie de marché sont le Viêt Nam, le Kazakhstan, l'Albanie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, la Géorgie, la Corée du Nord, le Kirghizstan, la Moldavie, la Mongolie, le Tadjikistan, le Turkménistan et l'Ouzbékistan.

360 Règlement (CE) n°1225/2009 du Conseil du 30 novembre 2009 relatif à la défense contre les importations qui font l'objet d'un dumping de la part de pays non membres de la Communauté européenne.

La valeur « normale » d'un produit chinois a donc traditionnellement été déterminée sur la base du prix ou de la valeur dans un pays tiers à économie de marché. Mais depuis le 12 décembre 2016, cette méthode alternative dite « du pays analogue » ne peut plus être utilisée de manière systématique et pour déterminer les droits antidumping, une stricte comparaison avec les prix ou les coûts intérieurs en Chine devrait être utilisée³⁶¹. Le problème qui se pose dès lors est que les prix et les coûts sur le marché intérieur d'un pays ne permettent pas toujours de calculer raisonnablement la valeur normale d'un bien, lorsque, à titre d'exemple, les prix ou les coûts ne sont pas fixés par le libre jeu des forces du marché en raison de l'intervention étatique et l'existence de politiques publiques discriminatoires qui favorisent par exemple les entreprises nationales aux fournisseurs étrangers. D'où le besoin d'établir de nouvelles règles.

Interview

Joseph Francois

Managing Director
World Trade Institute



Would the EU have been able to resort to any kind of administered protection under the umbrella of the WTO if it had accepted to grant China the market economy status (MES)?

First of all, nothing happens overnight. The average lifetime of a dumping duty is about 5 years which means that there will be a gradual change in the level of duties applied to China. Less than 1% of imports from China are affected by dumping duties directly, which is quite modest.

Besides, there will be tools. WTO members will still be able to use anti-dumping duties, countervailing duties and safeguards. If a company consistently sells below costs, it gets tax credits or subsidies. In that case you use countervailing duties. But in a non-discriminatory way, these tools cannot just be used against all Chinese imports. Let's not forget that Chinese WTO membership negotiations were among the harshest. China took a lot of obligations when they joined. MES is one payoff. There is a lot of concern in the steel industry. But that is due to excess capacity resulting from a recession in the Chinese construction sector. It has nothing to do with dumping duties per se. It is true however that dumping duties are 75% higher for countries that do not have the MES, but dumping rules still exist and there will be plenty of time for the industry to adjust.

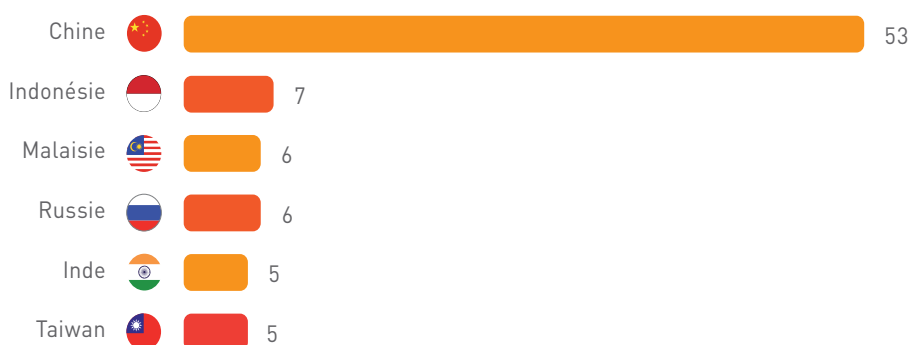
361 Comme prévu dans l'article 15 a) - i).

L'Empire du Milieu et le Vieux Continent



elon les dernières données disponibles mais provisoires, 82 mesures antidumping étaient recensées en 2015, avec une prévalence des mesures contre la Chine, 53 au total. Le 12 février 2016, la Commission européenne a annoncé l'ouverture de 3 nouvelles enquêtes sur le secteur de l'acier chinois.

Pays visés par les mesures antidumping de l'Union européenne en 2015 (en nombre de mesures)



Source : European Parliamentary Research Service « Major EU-China antidumping cases », Mai 2016.

Les procédures antidumping ne constituent toutefois pas une panacée en raison de leur longueur, de leur coût pour le plaignant mais surtout de leur caractère parfois non dissuasif, certaines entreprises préférant être condamnées à payer des droits antidumping tout en pénétrant le marché souhaité. Le photovoltaïque est un exemple parfait de secteur ciblé par une telle stratégie agressive. Lancée en juillet 2012, la plainte déposée par le collectif EU ProSun a abouti en décembre 2013 à la réévaluation des taux d'imposition des importations, la procédure anti-dumping ayant donc duré 18 mois. Durant cette période, la politique commerciale chinoise a dans une certaine mesure impacté les marchés européens³⁶² et américain³⁶³, même si les importations chinoises n'aient probablement pas été le seul facteur derrière ces sorties du marché. Ainsi, malgré une condamnation, les entreprises chinoises ont réussi à durablement modifier l'architecture des marchés³⁶⁴.

Pour comprendre pourquoi autant de mesures de défense commerciale visent la Chine, et en particulier certains secteurs, il faut se pencher sur sa production intérieure de biens : la Chine continue à produire plus que sa demande interne ne peut absorber. Par conséquent, elle tente d'écouler ses surplus sur les marchés mondiaux souvent à des prix inférieurs aux coûts de production qui prévalent sur les marchés concurrentiels, et ce en raison notamment de coûts salariaux ouvriers horaires significativement inférieurs à ceux des pays développés, d'une sous-évaluation souvent invoquée du yuan et de dispositifs perçus comme étant moins contraignants en matière environnemental pour les entreprises chinoises³⁶⁵.

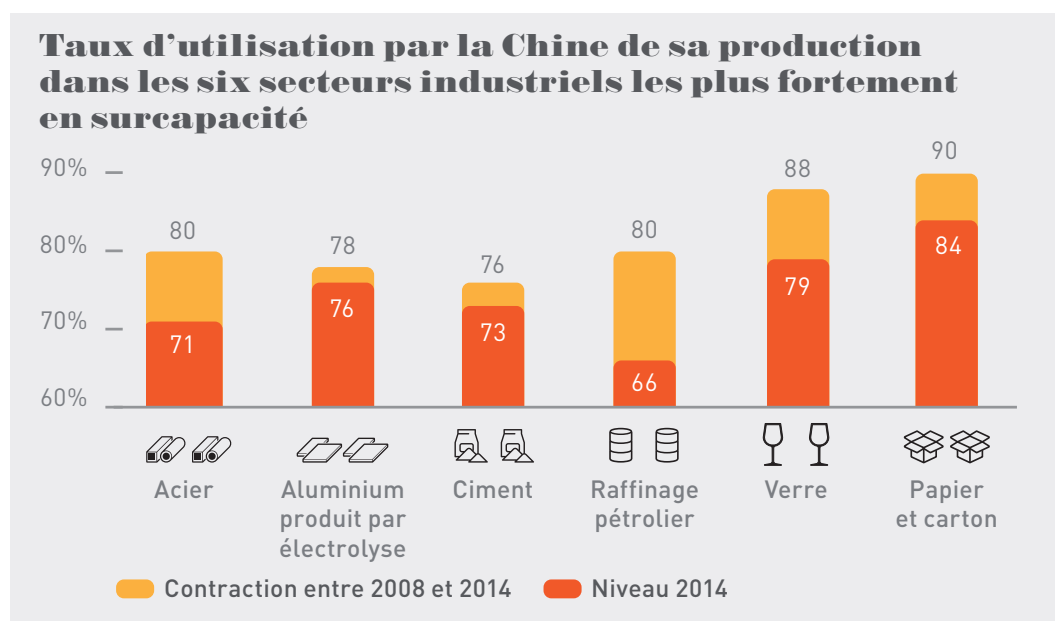
362 En 2013, Siemens et Bosch abandonnent la branche photovoltaïque.

363 En 2011, Solyndra, Evergreen Solar, SpectraWatt sortent du marché.

364 Source : Fondation Robert Schuman, « Octroi du statut d'économie de marché à la Chine : Quelles réponses politiques face au carcan juridique ? », Question d'Europe n°389, 18 avril 2016.

365 Source : <http://www.lefigaro.fr/vox/monde/2016/06/30/31002-20160630ARTFIG00217-omc-refusons-le-statut-d-economie-de-marche-a-pekin.php>.

Selon un rapport de février 2016 de la Chambre de Commerce de l'Union européenne à Pékin³⁶⁶, la surcapacité dans six secteurs industriels est particulièrement importante en Chine : papier et carton ; verre plat ; aluminium produit par électrolyse ; ciment ; acier et raffinage pétrolier. Cette évolution défavorable pour le reste du monde s'inscrit notamment dans la contraction du taux d'utilisation par la Chine de sa propre production.



Source : European Parliamentary Research Service « Major EU-China antidumping cases », Mai 2016.

En deux ans, la Chine a par exemple produit davantage de ciment que les États-Unis pendant tout le 20^e siècle³⁶⁷.

La Chine assure également à elle seule la moitié de la fabrication mondiale d'acier et produit désormais davantage que les quatre autres principaux pays producteurs réunis (Japon, Inde, États-Unis, Russie) et sa surcapacité est plus importante que la production totale du Japon, des États-Unis et de l'Allemagne³⁶⁸. Toutefois, les surcapacités dans ce secteur atteignent 340 millions de tonnes, soit le double de la production européenne et la moitié des aciéries sont déficitaires³⁶⁹ mais subventionnées. Ces entreprises publiques chinoises sont appelées entreprises « zombies » car elles n'empruntent pas sur les marchés, mais à des banques qui manquent ensuite de crédit pour financer autres entreprises, avec un impact défavorable sur l'économie chinoise dans son ensemble.

Ses surcapacités de matières premières et industrielles que la Chine déverse sur les marchés mondiaux peuvent en outre déstabiliser les cours et multiplier les conflits commerciaux internationaux. De nombreuses entreprises européennes, issues de secteurs directement impactés par la concurrence chinoise, demandent que l'Union européenne aligne sa réglementation antidumping sur celle des États-Unis, les droits antidumping des deux puissances étant sans commune mesure : pour le silicium, par exemple, les droits antidumping sont de 19% en Europe, contre 139% aux États-Unis et 235% au Canada³⁷⁰. Une autre illustration des différences dans le niveau des droits institués a trait aux produits laminés à froid : tandis que les Américains appliquent un droit antidumping de 266%, le droit équivalent européen ne s'élève qu'à 21%³⁷¹.

366 Source : <http://www.european-chamber.com.cn/en/publications-overcapacity-in-china>.

367 Source : *Ibid.*

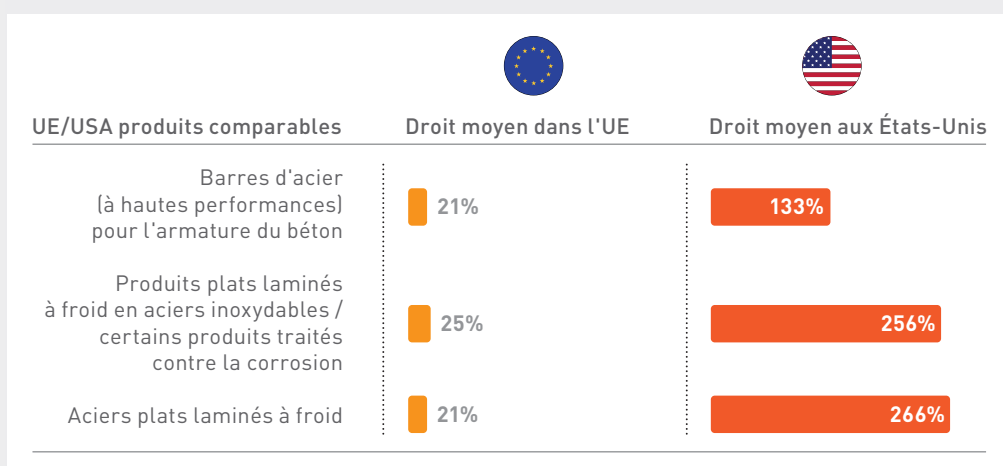
368 *The Economist*, « The march of the zombies. China's excess industrial capacity harms its economy and riles its trading partners », 27 février 2016.

369 Source : <http://www.european-chamber.com.cn/en/publications-overcapacity-in-china>.

370 Source : <http://www.lefigaro.fr/vox/monde/2016/06/30/31002-20160630ARTFIG00217-omc-refusons-le-statut-d-economie-de-marche-a-pekin.php>.

371 Commission européenne (2016) : Vers une politique commerciale solide de l'UE, au service de l'emploi et de la croissance, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/FR/1-2016-690-FR-F1-1.PDF>.

Les différences en matière de droits dans l'industrie dans l'Union et aux États-Unis en 2016



Source: European Commission (2016) Annex to the communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council - Towards a robust trade policy for the EU in the interest of jobs and growth.

Des dispositions ont été prises par la Chine afin de réduire ces surcapacités industrielles, telles que le durcissement des normes réglementaires, l'encouragement des fusions et restructurations ou la réduction des prêts et subventions publiques alloués, notamment aux entreprises « zombies ». Les autorités locales et les départements centraux ne peuvent approuver aucun nouveau projet d'accroissement de la production dans les secteurs en surcapacité³⁷². Revers de la médaille, la réduction des surcapacités impliquera nécessairement une baisse de la production, pouvant entraîner pour les entreprises des problèmes de solvabilité et d'endettement ainsi que des mouvements sociaux en raison, le cas échéant, de licenciements massifs.

372 OMC (2016) : Examen des politiques commerciales : Chine. https://www.wto.org/french/tratop_f/tpr_f/s342_f.pdf.

Interview



René Winkin

Directeur de la FEDIL

À part le secteur de la sidérurgie, quels secteurs se voient concernés par la question de l'octroi du statut d'économie de marché de la Chine?

Selon différentes études, le nombre d'emplois menacés au sein de l'Union européenne par l'octroi du statut d'économie de marché à la Chine est estimé entre 1,5 à 3,5 millions, ainsi que l'équivalent de 228 milliards d'euros en PIB annuel.

Le secteur de la sidérurgie serait le plus visé, compte tenu qu'il constitue également une source majeure d'emplois indirects eu égard à son rôle clé pour de nombreux autres secteurs industriels tels que la construction automobile. En effet, il joue un rôle essentiel dans l'industrie manufacturière européenne et dans l'économie européenne en général, représentant 1,3% du PIB de l'UE et plus de 350.000 emplois directs.

Cependant, l'actuel intérêt politique accordé au milieu sidérurgique dans le contexte de la question de l'octroi du SEM à la Chine, découle en partie de la situation conjoncturelle et structurelle de la sidérurgie européenne, confrontée à une multitude de défis et notamment aux conséquences résultant des surcapacités mondiales sur ce marché. Ainsi il ne faut pas oublier, que bien d'autres secteurs, - comme la crise du photovoltaïque l'a bien montré au début des années 2010 - tels que les industries de l'éco-innovation ou des énergies renouvelables, de la céramique, de l'aluminium, ou encore l'industrie chimique et verrière pourraient également être impactées par un changement du statut de la Chine.

Quelles sont les principales appréhensions des entreprises industrielles au Luxembourg et quelle solution serait dans l'intérêt de l'industrie luxembourgeoise?

Pour l'industrie luxembourgeoise il ne s'agit ni de protéger certains pans de l'industrie nationale contre des importations industrielles internationales ni de s'acharner contre la Chine, qui rappelons-le, est le 2^e partenaire commercial de l'Union européenne.

Il convient prioritairement de veiller au respect des règles et des obligations du système de l'OMC, fondé sur les principes de l'économie de marché, ainsi que les cinq critères, définis dans le règlement antidumping de base (no 1225/2009) de l'UE, permettant l'attribution du SEM.

Une concurrence libre est un élément clé d'une économie de marché ouverte. Elle stimule la performance économique et offre aux consommateurs un choix plus large de produits et services de meilleure qualité et à des prix plus compétitifs. La politique de concurrence de l'Union européenne garantit que la concurrence ne soit pas faussée au sein du marché intérieur en veillant à ce que des règles similaires s'appliquent aux entreprises qui y opèrent. De plus, les aides d'État sont interdites ou strictement limitées par les traités européens. Dans ce contexte, il ne serait pas possible, ni souhaitable, pour les États membres de l'Union européenne d'augmenter massivement l'aide en faveur de leurs entreprises afin de contrer des importations de produits faisant l'objet de dumping ou de subventionnement.

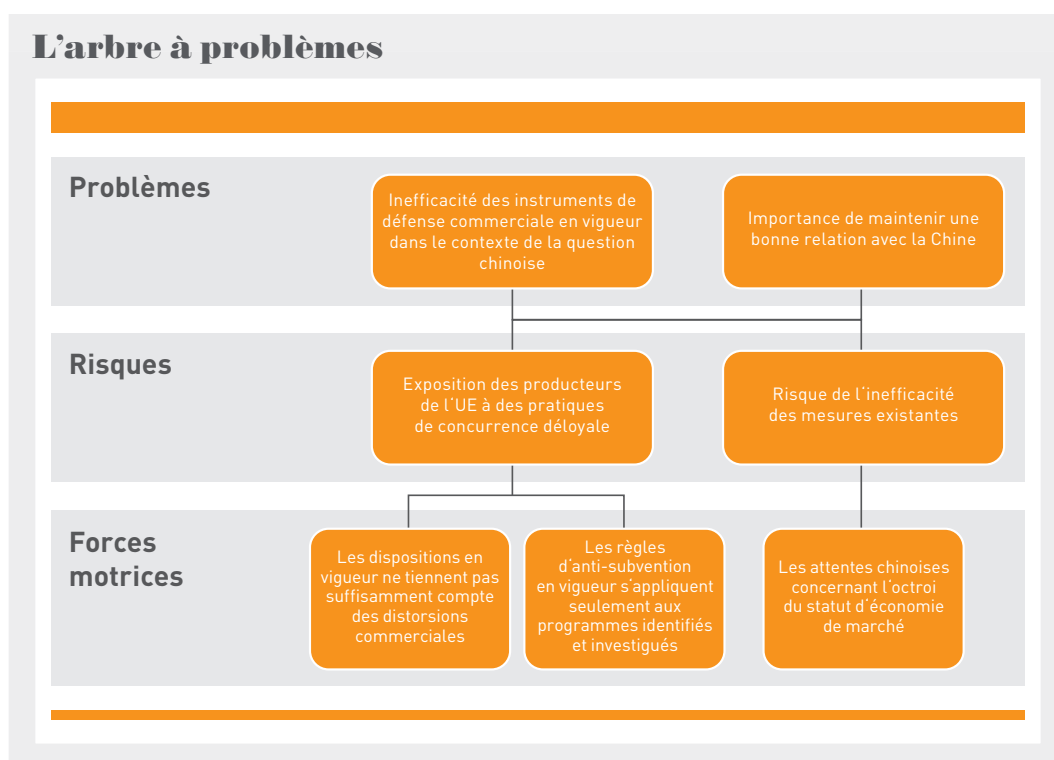
La Fedil soutient ainsi les principes fondamentaux du libre-échange, favorisant des échanges commerciaux libres, équitables et ouverts, tout en défendant avec force les intérêts de l'Union européenne, dans un esprit de réciprocité et de bénéfice mutuel. La Fedil est d'avis qu'il est dans l'intérêt des entreprises européennes et luxembourgeoises, que l'UE aspire à une relation économique solide et équilibrée avec la Chine.

D'une Europe réticente à une Europe déterminée



Si l'Union européenne a longtemps hésité à se positionner contre l'octroi du statut de marché à la Chine, c'est en raison des liens économiques et commerciaux qui unissent le Vieux continent et l'Empire du Milieu : la Chine représente 21 % des importations de biens de l'Union et 11,5 % de ses exportations de biens³⁷³, 3 millions d'emplois en Europe dépendent de la vente de biens et de services sur le marché chinois³⁷⁴, des négociations pour un accord bilatéral d'investissement sont en cours depuis 2012 et la Chine a été le premier pays tiers à contribuer, à hauteur de 10 milliards EUR, au plan d'investissement de 315 milliards EUR de la Commission européenne, dit « Plan Juncker ».

Les enjeux sont, en effet, importants, la question centrale autour de laquelle a gravité la réponse ayant été : comment maintenir les bonnes relations diplomatiques et commerciales avec la Chine sans entraîner une plus grande exposition de l'industrie européenne aux pratiques de concurrence déloyale ?



Source : European Commission (2016) *Impact assessment - Possible change in the calculation methodology of dumping regarding the People's Republic of China (and other non-market economies)*; modifications de la Chambre de Commerce.

373 Eurostat.

374 Source : Fondation Robert Schuman, « Octroi du statut d'économie de marché à la Chine : Quelles réponses politiques face au carcan juridique ? », *Question d'Europe* n°389, 18 avril 2016.

Alors que certains avaient estimé qu'un refus d'accorder le statut impliquerait des représailles de la part de la République populaire, d'autres craignaient davantage l'impact sur l'Europe d'une réduction générale des droits antidumping que les contre-mesures probables que prendrait la Chine sur ses importations de produits européens : la Chine a commencé à établir des mesures visant les importations, notamment celles venant de l'Union européenne, puisqu'elle avait 91 ordonnances en matière de droits antidumping en vigueur au 31 décembre 2015. Les importations de 13 pays ou territoires étaient visées, et en particulier celles des États-Unis et du Japon.

Mesures antidumping appliquées par la Chine (au 31 décembre 2015)

	Produits des industries chimiques et connexes	Résines, matières plastiques et ouvrages en ces matières, caoutchouc et ouvrages en caoutchouc	Métaux communs et ouvrages en ces métaux	Papier, carton et articles en ces matières	Machines et matériel électrique	Produits des industries alimentaires	TOTAL
États-Unis	12	2	1	2	2		19
Japon	11	2	3	2	1		19
Union Européenne	7	2	2	1	2	1	15
République de Corée	8	2					10
Taipei chinois	5	3					8
Inde	4	1					5
Fédération de Russie	3	1					4
Singapour	3	1					4
France	1	1					2
Thaïlande	2						2
Brésil				1			1
Canada				1			1
Italie		1					1
TOTAL	56	16	6	7	5	1	91

Source : Organisation mondiale du Commerce (OMC) « Examen des politiques commerciale, Rapport du Secrétariat, Chine » WT/TPR/S/342, 15 juin 2016.

Au vu de l'augmentation des litiges portés devant l'OMC par la Chine contre l'Union européenne, il aurait été difficile d'octroyer automatiquement le statut d'économie de marché à la Chine.

Indépendamment de la décision sur le statut économique de la Chine, la Commission européenne a donc demandé aux États membres de l'Union, en octobre 2016, de la soutenir dans ses efforts pour renforcer ses instruments de défense commerciale³⁷⁵. Dans sa communication «*Vers une politique commerciale solide de l'UE, au service de l'emploi et de la croissance*», la Commission a notamment souligné l'importance d'adopter sa proposition de 2013³⁷⁶ pour pouvoir s'écarter de la «*règle du droit moindre*» selon laquelle le droit supplémentaire est réduit au strict minimum nécessaire pour prévenir un préjudice pour une industrie de l'Union³⁷⁷.

Le 9 novembre 2016, elle a présenté une proposition de règlement modifiant le règlement (UE) 2016/1036 relatif à la défense contre les importations qui font l'objet d'un dumping de la part de pays non membres de l'Union européenne et le règlement (UE) 2016/1037 relatif à la défense contre les importations qui font l'objet de subventions de la part de pays non membres de l'Union européenne. Plutôt que de conférer le statut d'économie de marché à la Chine, la Commission évite toute mention afférente et établit de nouvelles règles «*neutres*» en matière de défense commerciale, dans la mesure où elles sont appliquées de la même façon à tous les pays tiers.

En ce qui concerne les mesures d'anti-dumping, la Commission prévoit une nouvelle méthode pour déterminer la valeur normale, qui sera désormais calculée «*sur la base de coûts de production et de vente représentant des prix ou des valeurs de référence non faussés [...] ou des coûts de production et de vente correspondants dans un pays représentatif approprié ayant un niveau de développement économique semblable à celui du pays exportateur*»³⁷⁸. Une deuxième nouveauté intervient au niveau des instruments antisubventions, toute introduction d'une nouvelle subvention au cours d'une enquête pouvant également être considérée dans le calcul des droits définitifs.

La nécessité d'adopter de nouveaux instruments de défense commerciale se substituant au mécanisme antérieur a certes été démontrée par l'annonce de la porte-parole du Ministre du Commerce chinois en début décembre 2016 reflétant la situation tendue entre la Chine et les pays qui continuent à appliquer la méthode «*du pays analogue*» : «*China will take necessary measures according to WTO rules to resolutely defend its lawful rights and interests against the small number of members who persist with the 'surrogate country' approach in their anti-dumping investigations into Chinese products*»³⁷⁹. Reste à voir comment la Chine réagira aux premières enquêtes européennes une fois que le nouveau règlement sera entré en vigueur.

Si la mise en place des nouvelles dispositions mentionnées ci-avant est justifiée de par le jeu toujours déloyal de certains participants au commerce international, une réalité décevante est mise en évidence : le libre-échange n'est pas aussi libre qu'il est souvent présenté, il reste bien de barrières à surmonter et de règles du jeu à élaborer.

375 Commission européenne : Communiqué de presse du 19 octobre 2016. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3475_fr.htm?locale=FR.

376 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1225/2009 du Conseil relatif à la défense contre les importations qui font l'objet d'un dumping de la part de pays non membres de la Communauté européenne et le règlement (CE) n° 597/2009 du Conseil relatif à la défense contre les importations qui font l'objet de subventions de la part de pays non membres de la Communauté européenne. COM (2013) 192.

377 Commission européenne (2016) : *Vers une politique commerciale solide de l'UE, au service de l'emploi et de la croissance*, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/FR/1-2016-690-FR-F1-1.PDF>.

378 Article premier du règlement 2016/1036.

379 Caixin (2016) : *China Fires Warning Shot as WTO Hope Threatened*. <http://www.caixinglobal.com/2016-12-09/101025326.html>].

Dix chiffres chinois valent mieux qu'un long discours

- 1) 1 milliard EUR d'échanges par jour entre l'Union européenne et la Chine, importations et exportations confondues³⁸⁰.
- 2) 53 des 82 mesures antidumping actuellement en vigueur dans l'Union européenne s'appliquent aux importations provenant de Chine.
- 3) La Chine avait 91 ordonnances en matière de droits antidumping en vigueur au 31 décembre 2015, dont 15 à l'encontre de l'Union européenne
- 4) La Chine a doublé ses capacités de production d'acier entre 2008 et 2015³⁸¹.
- 5) La Chine exporte 2 millions de tonnes d'acier par mois en Europe, l'équivalent de la production annuelle de Florange en France³⁸².
- 6) La consommation annuelle d'acier en Europe s'établit entre 170 et 175 millions de tonnes et les surcapacités chinoises sont estimées à 340 millions de tonnes³⁸³.
- 7) En deux ans, la Chine a produit davantage de ciment que les États-Unis pendant tout le 20^e siècle³⁸⁴.
- 8) Pour le silicium, les droits antidumping sont de 19 % en Europe, de 139 % aux États-Unis et de 235 % au Canada³⁸⁵.
- 9) 3 millions d'emplois en Europe dépendent de la vente de biens et de services sur le marché chinois³⁸⁶.
- 10) La Chine a été le premier pays tiers à contribuer, à hauteur de 10 milliards EUR, au plan d'investissement de 315 milliards EUR de la Commission européenne, dit « Plan Juncker ».

380 Source : Fondation Robert Schuman, « Octroi du statut d'économie de marché à la Chine : Quelles réponses politiques face au carcan juridique ? », Question d'Europe n°389, 18 avril 2016.

381 Source : <http://www.slate.fr/story/114161/arcelor-mittal-chine-perdu-moral-acier>.

382 Source : <http://www.slate.fr/story/114161/arcelor-mittal-chine-perdu-moral-acier>.

383 Source : <http://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-overcapacity-in-china>.

384 Source : <http://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-overcapacity-in-china>.

385 Source : <http://www.lefigaro.fr/vox/monde/2016/06/30/31002-20160630ARTFIG00217-omc-refusons-le-statut-d-economie-de-marche-a-pekin.php>.

386 Source : Fondation Robert Schuman, « Octroi du statut d'économie de marché à la Chine : Quelles réponses politiques face au carcan juridique ? », Question d'Europe n°389, 18 avril 2016.

Perspectives - les 10 indispensables d'un échange international revigoré

En tant que petite économie ouverte, dont plus de la moitié de la croissance économique provient du commerce extérieur, le Luxembourg a intérêt au libre-échange et à continuer sur sa lancée en matière d'approfondissement de l'intégration économique et politique.

Afin d'optimiser les gains du libre-échange de l'Union européenne, et par voie de conséquence du Luxembourg, l'Actualité & Tendances suggère 10 conditions-cadre prioritaires dans quatre domaines : la politique commerciale, la promotion de l'internationalisation des PME, la diversification géographique et industrielle et le marché unique européen.

Assurer la viabilité de la politique commerciale européenne

Face à l'expérience faite dans le cadre du CETA et au vu des trois grandes tendances illustrées dans le sous-chapitre précédent, comment l'Union européenne peut-elle « sauver » le libre-échange ? Comment améliorer ses perspectives ? L'analyse présente se limite à avancer brièvement quatre recommandations ou questions principales à se poser, dans leurs grandes lignes, sans pour autant entrer dans des considérations politiques.

N° 1 REVOIR LA GOUVERNANCE DE LA POLITIQUE COMMERCIALE EUROPÉENNE

La conclusion de l'accord commercial entre l'Union européenne et le Canada devrait donner lieu à une réflexion approfondie sur le mécanisme de fonctionnement de la politique commerciale européenne. Pour Paul Magnette, Ministre président de la région wallonne, « *le parlement et le gouvernement wallon ont simplement analysé, comme ils en ont l'obligation constitutionnelle, puisqu'ils ont les mêmes droits qu'un parlement national* »³⁸⁷. L'expérience wallonne, devrait-elle donc être considérée comme une avancée démocratique ou plutôt comme une renationalisation régressive de la politique commerciale ?

Repenser le principe de la mixité des accords

Il est évident que l'Union européenne va devoir se pencher sur cette question : favoriser systématiquement les accords mixtes pour impliquer davantage les parlements nationaux et le cas échéant régionaux, ce qui risquerait toutefois de reproduire l'expérience CETA ? Abolir la possibilité de recourir à des accords mixtes pour l'éviter ou prévoir la possibilité de diviser l'accord en deux ? Le premier contenant les dispositions à compétence exclusive de l'UE et le deuxième portant sur les sujets qui relèvent de la compétence partagée ? La règle de l'unanimité, devra-t-elle être maintenue ? Une autre question qui reste sans réponse satisfaisante : qu'en sera-t-il des États membres qui ne ratifieront pas la partie d'un accord qui relève de la compétence partagée ? Si la situation de la Belgique a été clarifiée par le biais de sa déclaration³⁸⁸, les conséquences pour les 27 autres États membres qui pourraient refuser la ratification finale de l'accord restent inconnues.

387 Libération (2016) : CETA: « L'enjeu, c'est la façon dont on va façonner la mondialisation au XXIème siècle ». <http://bruxelles.blogs.liberation.fr/2016/10/26/ceta-lenjeu-cest-la-facon-dont-va-faconner-la-mondialisation-au-xxieme-siecle/>.

388 La Déclaration du Royaume de Belgique relative aux conditions de pleins pouvoirs par l'État fédéral et les Entités fédérées pour la signature du CETA dispose qu'« (a)u cas où l'une des entités fédérées informerait l'État fédéral de sa décision définitive et permanente de ne pas ratifier le CETA, l'État fédéral notifiera au Conseil au plus tard dans un délai d'un an à compter de la notification par ladite entité de l'impossibilité définitive et permanente pour la Belgique de ratifier le CETA ». http://www.lesoir.be/sites/default/files/179453845_B971008294_3Z.1_20161027164004_000_G0D7SMP98.1-0.pdf.

Le 30 octobre 2014, la Commission européenne a saisi la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) sur l'accord de libre-échange avec Singapour pour lui demander de trancher la question de la nature de l'accord entre l'Union et Singapour³⁸⁹, le texte de l'accord disposant qu'il doit être conclu en tant qu'accord entre l'Union et la République de Singapour sans la participation des États membres. Dans ses conclusions du 21 décembre 2016³⁹⁰, l'avocat général dans la procédure d'avis en question estime que « toutes les parties de l'accord ne relèvent pas de la compétence exclusive de l'Union, de sorte que l'accord ne peut être conclu sans la participation de tous les États membres »³⁹¹.

Selon ces recommandations adressées à la CJUE, l'Union jouit d'une compétence externe exclusive en ce qui concerne :

- le commerce des marchandises ;
- le commerce et les investissements dans la production d'énergie renouvelable ;
- le commerce des services et les marchés publics, à l'exception des parties qui s'appliquent aux services de transport et aux services intrinsèquement liés aux services de transport ;
- les investissements étrangers directs ;
- les aspects commerciaux des droits de propriété intellectuelle ;
- la concurrence et les questions connexes ;
- le commerce et le développement durable dans la mesure où les dispositions en question ont essentiellement trait aux instruments de politique commerciale ;
- la conservation des ressources marines vivantes ;
- le commerce des services de transport ferroviaire et routier ;
- le règlement des différends ainsi que les mécanismes de médiation et de transparence dans la mesure où ces dispositions s'appliquent aux parties de l'accord pour lesquelles l'Union jouit d'une compétence externe exclusive.

Elle serait partagée (mixte) avec les États membres en ce qui concerne :

- les dispositions relatives au commerce des services de transport aérien, des services de transport maritime et des services de transport par voies et plans d'eau navigables, y compris les services intrinsèquement liés à ces services de transport ;
- les formes d'investissement autres que les investissements étrangers directs ;
- les dispositions relatives aux marchés publics dans la mesure où elles s'appliquent aux services de transport et aux services intrinsèquement liés aux services de transport ;
- les dispositions relatives aux aspects non commerciaux des droits de propriété intellectuelle ;
- les dispositions qui fixent des normes de base en matière de travail et d'environnement et qui relèvent du champ d'application soit de la politique sociale soit de la politique de l'environnement ;
- le règlement des différends ainsi que les mécanismes de médiation et de transparence dans la mesure où ces dispositions s'appliquent aux parties de l'accord pour lesquelles l'Union jouit d'une compétence externe partagée.

Ces conclusions ne sont guère encourageantes. La mise en œuvre du libre-échange ne doit pas échouer en raison d'un défaut de coordination des compétences au sein de l'Union. C'est donc avec impatience que l'on attend la décision de la CJUE qui devrait être publiée le 16 mai 2017. La politique commerciale commune est au cœur de la construction européenne. La répétition du scénario wallon dans le cadre des futurs accords de libre-échange de l'Union retarderait non seulement la survenance des externalités positives des accords commerciaux, mais la décrédibiliserait également par rapport au reste du monde. Car finalement, il y a lieu de l'admettre : qui veut négocier avec un partenaire indécis ?

389 European Commission (2014) : Singapore: The Commission to Request a Court of Justice Opinion on the trade deal. Press release.

390 Conformément à la procédure normale applicable aux affaires pendantes devant la Cour de justice, des conclusions sont tout d'abord présentées par l'avocat général. La décision de la Cour, appelée « avis » selon les termes de l'article 218, paragraphe 11, TFUE, sera rendue en 2017.

391 Cour de justice de l'Union européenne (2016) : Communiqué de presse n°147/16.
<http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-12/cp160147fr.pdf>.

N°2 ŒUVRER EN FAVEUR D'UN LIBRE-ÉCHANGE INCLUSIF

La montée inquiétante du populisme et des discours protectionnistes et «anti-establishment» devrait inciter à mener des réflexions quant à un renforcement de la communication entre la politique et la société civile. Ces réflexions se font de plus en plus ; la conviction que le libre-échange et la mondialisation devront, à l'avenir, être conçus de manière à générer les mêmes retombées positives pour tous occupant une place de plus en plus importante dans les débats sur la mondialisation au 21^e siècle. Afin de développer les relations commerciales à l'avenir, l'endigement des inégalités et l'assurance d'une meilleure cohésion sociale devraient ainsi figurer parmi les priorités de l'Union³⁹².

Pour ce qui est du volet de la communication, il convient non seulement de mettre à disposition des informations factuelles et aisément compréhensibles pour démystifier le libre-échange, mais aussi d'entamer un dialogue transparent et régulier dès le début des négociations d'un nouvel accord de libre-échange. Plus les citoyens et entrepreneurs sont impliqués et informés sur les objectifs et l'évolution des pourparlers, plus faible sera sans doute la résistance dans la phase de conclusion. S'impose dès lors une meilleure coordination entre tous les acteurs aux niveaux européen et national ainsi qu'une communication qui démystifie le concept du libre-échange. Seule une approche reposant sur une stratégie «*bottom-up*», qui est d'ailleurs de plus en plus favorisée au Luxembourg au niveau national³⁹³, permettra d'assurer une plus large acceptation de nouveaux projets visant de libéraliser davantage les échanges commerciaux avec de nouveaux partenaires.

Identifier l'origine des douleurs du libre-échange

Toutefois, «*faire valoir que les gains sont importants alors que le montant redistribué est faible n'a aucun sens*»³⁹⁴. Pour citer Christine Lagarde, Directrice générale du Fonds monétaire international, «*nous devons faire en sorte que la mondialisation fonctionne bien pour tous*»³⁹⁵. D'où l'importance d'identifier l'origine des «douleurs» du libre-échange et de soutenir les éventuels perdants, une telle intervention ne s'inscrivant plus uniquement dans une stratégie visant à réduire les inégalités entre les pays par le biais d'actions multilatérales émanant d'organisations internationales, mais également au sein des pays par le concours des politiques nationales et européennes à la fois. Afin que ces mesures aient un réel impact, il y a lieu de les élaborer en fonction des besoins spécifiques des individus qui ont par exemple perdu leur emploi suite à une restructuration résultant de la mondialisation ou de la libéralisation du commerce, tout en les façonnant de manière à générer des retombées positives pour l'économie en général et à éviter de créer des pièges à l'emploi.

Le défi est de bien cibler les perdants potentiels pouvant bénéficier d'une mesure de redistribution sans pourtant être trop restrictif. Serait considéré comme éligible à l'obtention d'une aide nationale un travailleur qui connaît une baisse temporaire ou permanente de son salaire (parce qu'il accepte un travail plus faiblement rémunéré par exemple) ou l'aide concernera-t-elle seulement ceux qui ont perdu leur travail? Comment distinguer entre le chômage «normal» et le chômage induit par la globalisation ou la libéralisation du commerce?

Safety net ou tremplin?

Puis se pose la question du choix de l'instrument d'aide : mesure passive (p.ex. allocations sociales), qui risque de prolonger la période de chômage³⁹⁶ ou active (p.ex. sous forme de formation professionnelle continue, d'assistance personnalisée à la recherche d'un nouvel emploi, etc.)? «*Safety net*» ou «tremplin»³⁹⁷?

392 Dans l'édition 2016 du classement de l'IMD World Competitiveness Yearbook, le Luxembourg se positionne 7^e sur 61 pays au niveau de la cohésion sociale et 17^e sur 61 pour ce qui est des inégalités.

393 Rappelons à cet égard la stratégie sur la Troisième Révolution Industrielle élaborée par le Ministère de l'Économie, IMS Luxembourg et la Chambre de Commerce, les conférences sur la croissance qualitative organisées par le Ministère de l'Économie et le Ministère du Développement durable et des Infrastructures, l'élaboration des plans directeurs sectoriels pour l'aménagement du territoire ou encore le «Nation branding».

394 Loungani, Prakash (2016) : Le rebelle visionnaire. Dans *Afrique - les Aléas de la croissance Finances et Développement*. Juin 2016.

395 Christine Lagarde (2016) : «La mondialisation au service de tous» Discours dans le cadre de la Conférence Sylvia Ostry, Toronto, le 13 septembre 2016. <https://www.imf.org/fr/News/Articles/2016/09/13/sp09132016-Making-Globalization-Work-for-All>.

396 Davidson, Carl, und Steven J Matusz. 2006. "Trade Liberalization and Compensation." *International Economic Review* 47 (3) : S.723–48.

397 Francois, Joseph, Marion Jansen and Ralf Peters: "Trade Adjustment Costs and Assistance: The Labour Market Dynamics." In *Trade and Employment: From Myth to Facts*, ILO-EU, 2011.

Avançant trois pistes, Christine Lagarde propose une combinaison des deux³⁹⁸ :

- 1) **renforcer le soutien direct aux travailleurs sous-qualifiés** à l'instar, par exemple, du mécanisme de formation initiale en Allemagne ou en développant des partenariats de formation professionnelle entre l'industrie et les écoles ;
- 2) **améliorer la protection sociale** en prévoyant des systèmes d'assurance-chômage appropriés, de soins de santé et de retraites transférables ;
- 3) **promouvoir l'équité économique** pour rétablir la confiance et favoriser le soutien aux réformes en promouvant la libre concurrence pour éviter une concentration accrue des marchés et en luttant contre la fraude fiscale.

Qu'en est-il des mesures qui sont en vigueur en Europe ? Si le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation se limite à des mesures de soutien actives³⁹⁹, sa portée s'avère limitée dans la mesure où il n'est accessible pour les salariés qu'à condition « qu'au moins 500 salariés ou travailleurs indépendants soient licenciés ou se trouvent en cessation d'activité sur une période de référence de neuf mois, en particulier dans des PME, opérant toutes dans le même secteur économique défini au niveau des divisions de la NACE⁴⁰⁰ Rév. 2 et situées dans une région ou deux régions contiguës de niveau NUTS 2 (soit 276 régions à l'heure actuelle), ou dans plus de deux régions contiguës de niveau NUTS 2⁴⁰¹, pour autant que plus de 500 salariés ou travailleurs indépendants aient été licenciés ou se trouvent en cessation d'activité dans deux des régions combinées ». Si une approche axée sur les grandes entreprises à plus de 500 employés permet de procurer de l'aide à l'occasion de grandes « vagues » de licenciements, des conditions aussi limitatives risquent d'exclure les PME de l'accès à cette aide et de contribuer à un renforcement de l'état d'esprit « anti-mondialisation » et « anti-libre-échange » de la société civile.

Afin de gagner la société civile pour sa cause, le libre-échange doit se doter d'une véritable politique de redistribution, permettant de réduire ses coûts d'ajustement. Si la résistance des perdants potentiels du libre-échange tend à être apaisée de telle manière, un risque peut résider dans la réaction des gagnants probables qui pourraient s'opposer à l'introduction de mesures compensatoires⁴⁰². Inutiles, trop coûteuses – telles pourraient être les justifications pour ne pas prendre part dans l'indemnisation des perdants. Étant donné que la crédibilité de la redistribution dépend du support de la société entière, la solution idéale comprend des mesures satisfaisant à la fois les perdants et les gagnants dont par exemple celles qui permettent de renforcer l'employabilité des perdants et/ou la cohésion sociale, base d'un environnement stable qui permette d'attirer des investissements. Il s'agirait donc d'une redistribution qui « permet aux perdants d'avoir accès à des actifs sociaux qui vont dans le sens des intérêts des secteurs orientés vers le commerce »⁴⁰³.

Se doter d'une véritable politique de redistribution

Une chose est claire : « few issues [are] more challenging either theoretically or in terms of public policy terms than the design of appropriate compensation packages »⁴⁰⁴. L'adoption d'une véritable politique de redistribution est néanmoins un vivier crucial de cohésion sociale et un excellent moyen pour contrecarrer le recul progressif du soutien au libre-échange et atténuer les craintes générales relatives à la globalisation et à la digitalisation, qui est, à ce stade, encore largement sous-exploité, et pour préparer les travailleurs par rapport à ces deux tendances.

398 Christine Lagarde (2016) : « La mondialisation au service de tous » Discours dans le cadre de la Conférence Sylvia Ostry, Toronto, le 13 septembre 2016. <https://www.imf.org/fr/News/Articles/2016/09/13/sp09132016-Making-Globalization-Work-for-All>.

399 L'article 7(2) du Règlement (UE) n° 1309/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au Fonds européen d'ajustement à la mondialisation pour la période 2014-2020 et abrogeant le règlement (CE) n° 1927/2006 dispose que « (l)es actions financées par le FEM ne se substituent pas à des mesures passives de protection sociale ».

400 La NACE (Nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne) offre un cadre pour la collecte et la présentation d'un large éventail de statistiques dans les différents domaines économiques.

401 La nomenclature NUTS (Nomenclature des unités territoriales statistiques) est un système hiérarchique de découpage du territoire économique de l'UE qui sert, entre autres, de référence pour les analyses socio-économiques des régions NUTS 1 (grandes régions socioéconomiques), NUTS 2 (régions de base pour l'application des politiques régionales) et NUTS 3 (petites régions pour des diagnostics particuliers).

402 Ehrlich, Sean D. 2010. Who Supports Compensation ? Individual Preferences for Trade-Related Unemployment Insurance. *Business and Politics*. 12 (1) : Article 3.

403 Verdier Thierry, « Intégration commerciale « socialement responsable » : une approche en termes d'économie politique », *Revue d'économie du développement*, 4/2005 (Vol. 13), p. 55-121.

404 Kapstein, Ethan B. (2006) : *Economic justice in an unfair world – Toward a level playing field*. Princeton University Press: Princeton and Oxford. P.81.

N°3 DÉFINIR UNE RÉELLE STRATÉGIE POUR ASSURER UN « LEVEL PLAYING FIELD » ET LA RÉCIPROCITÉ DES ENGAGEMENTS

Bien qu'il n'existe pas de définition universelle pour la notion de « *level playing field* », le terme désigne le plus souvent un environnement dans lequel tous les participants suivent les règles convenues. Il s'agit donc de décourager toute forme de concurrence déloyale par des règles « symétriques »⁴⁰⁵, qui constituent en quelque sorte la pierre angulaire du principe. En politique commerciale, ces règles concernent, entre autres, l'accès au marché et donc la réduction réciproque des droits de douanes. Un élément qui est souvent évoqué dans le contexte du respect du *level playing field* est la réciprocité. Économie de marché ouverte et fortement engagée dans la libéralisation non-discriminatoire des échanges commerciaux internationaux, l'Union européenne n'obtient pas toujours les concessions équivalentes de ses partenaires commerciaux.

Ce déséquilibre se fait surtout ressentir dans le domaine des marchés publics : signataire de l'Accord général (plurilatéral) sur les Marchés Publics de 1994 et de la version révisée en 2014, l'Union européenne offre une ouverture bien plus généreuse que d'autres économies avancées : dans l'Union, 95% des marchés publics sont ouverts à des pays tiers tandis que le taux d'ouverture ne s'élève qu'à 32% aux États-Unis, à 28% au Japon et à 16% au Canada, les marchés publics des BRIC n'étant pas du tout accessibles aux entreprises européennes.

Différences en matière d'ouverture des marchés publics à l'international⁴⁰⁶

UE	USA	Japon	Canada	Corée	Mexique	Israël	Chine	Russie	Inde	Brésil
Valeur des marchés publics (mia €)										
370	559	96	59	25	20	2,1	83	18	19	42
Taux d'ouverture à l'international										
95%	32%	28%	16%	65%	75%	75%	0%	0%	0%	0%

Source : European Commission (2012) *Impact assessment accompanying the Proposal for a Regulation establishing rules on the access of third country goods and services to the European Union's internal market in public procurement and procedures supporting negotiations on access of European Union goods and services to the public procurement markets of third countries.*

Afin de créer de nouvelles opportunités pour ses entreprises, l'Union devra donc impérativement inclure l'accès aux marchés publics dans ses accords de libre-échange préférentiels futurs et en négociation tout en s'assurant que les concessions afférentes soient équilibrées. L'accord entre l'Union et le Canada s'avère bien équilibré, le Canada offrant aux Européens une ouverture sans précédent des marchés publics - il s'agit des propositions les plus généreuses que le Canada ait faites jusqu'à présent à un pays tiers, y compris les États-Unis⁴⁰⁷ - que ce soit au niveau fédéral ou au niveau des provinces⁴⁰⁸, des territoires ou des municipalités. Sachant que l'ouverture des marchés publics américains au niveau

405 Marja Appelman, Joeri Gorter, Mark Lijesen, Sander Onderstal, Richard Venniker (2003) : *Equal Rules or Equal Opportunities ? Demystifying Level Playing Field*. CPB Document no. 34.

406 Un marché public est contestable, c'est-à-dire il doit avoir recours à des appels d'offres internationaux ouverts, si la valeur dépasse les seuils fixés par l'Accord de l'OMC sur les marchés publics.

407 Commission européenne (2016) : *L'AECG - Synthèse des résultats définitifs des négociations.*

408 Des restrictions ne persistent plus que deux domaines, concernant les entreprises publiques énergétiques dans les provinces de l'Ontario et du Québec, d'une part, et les transports publics dans les deux mêmes provinces, d'autre part, qui font l'objet d'un accès limité, sachant néanmoins que les dispositions afférentes sont considérablement plus avantageuses que celles qui s'appliquaient avant la conclusion du CETA.

des projets routiers, de transit, de rail et d'aéroport sont protégés par le «Buy American Act»⁴⁰⁹, il est primordial d'exiger un assouplissement des clauses de cette loi, et ce dans l'esprit de réciprocité précitée.

Face à ces inégalités en matière de concessions, il importe d'autant plus d'établir un cadre général pour leur passation en dehors de l'Union, la proposition modifiée de règlement concernant les marchés publics⁴¹⁰ ayant été adoptée le 29 janvier 2016. Moyennant les dispositions de cette proposition de règlement, l'Union européenne pourra imposer des mesures d'ajustement des prix pour toute offre dont la valeur totale est constituée de plus de 50 % par des produits et/ou services provenant d'un pays tiers si ce dernier a pris des mesures restrictives et/ou discriminatoires⁴¹¹. Si ces modifications n'entraînent pas, et visent expressément à éviter la fermeture des marchés publics européens en réponse au manque de réciprocité, et si elles apparaissent comme le seul moyen d'établir le level playing field, il est regrettable que ces discussions ne soient actuellement pas approfondies au niveau multilatéral.

Dans le même esprit, la Commission a suivi des pratiques chinoises qualifiées de déloyales dans l'industrie manufacturière notamment. La compétitivité des entreprises européennes étant menacée en l'absence d'une consolidation des mesures européennes de défense commerciale, le renforcement des instruments de défense est certes justifié - les mesures de défense commerciale représentant seulement 7,8 % des mesures en vigueur à l'échelle mondiale et ne frappant que 0,21 % des importations mondiales⁴¹² - et il est incontestable que l'Europe devra maintenir une position ferme vis-à-vis des pratiques commerciales discriminatoires pernicieuses. En tant que première économie mondiale, elle devrait avoir un important pouvoir de négociation à cet égard. Outre les subventions en tant que telles, elle devrait également surveiller la restriction de l'accès au marché par la prévalence d'entreprises d'État, qui représentent aujourd'hui 22 % des 100 plus grandes entreprises au monde⁴¹³.

Éviter le précepte

«œil pour œil, dent pour dent»

Si l'adoption de mesures pour contrôler la tendance haussière de mesures protectionnistes est légitime, ces tendances suscitent des questions pertinentes quant à la réalité du libre-échange. De ce point de vue, ne serait-il pas plus approprié de parler d'«accords de libéralisation des échanges» que d'

«accords de libre-échange»? Stiglitz affirme à ce titre : «*les accords de libre-échange sont un parfait instrument de la mondialisation, mais libre-échange ne veut pas dire échange libre*»⁴¹⁴. Quel est donc le meilleur remède pour assurer un level playing field? Si la réponse en matière de fiscalité va sans doute dans la direction de la multilatéralisation, cette approche ne trouve pas autant d'adhérents au niveau des échanges commerciaux internationaux. Plutôt que de tomber dans le piège du fameux précepte «œil pour œil, dent pour dent», qui est susceptible d'engendrer des représailles en chaîne (voire une guerre tarifaire à l'instar de celle des années '30), l'Europe devra se doter de moyens appropriés promouvant la réciprocité des engagements commerciaux tout en œuvrant en faveur du redémarrage des négociations multilatérales pour uniformiser les règles du jeu pour tous les membres de l'OMC.

Et finalement, une question qui reste sans réponse : comment réagir face à des distorsions de concurrence, soit de manque de réciprocité dans le domaine des services ou de la propriété intellectuelle? Si l'on ignore la manière dont l'Union abordera ces défis, il est clair que des questions d'importance mondiale méritent et exigent des réponses mondiales.

409 Cette loi interdit depuis 1933 aux administrations américaines fédérales et locales d'utiliser lors de la réalisation des projets mentionnés, de l'acier ou des produits manufacturés de provenance étrangère.

410 Proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès des produits et services des pays tiers au marché intérieur des marchés publics de l'Union et établissant des procédures visant à faciliter les négociations relatives à l'accès des produits et services originaires de l'Union aux marchés publics des pays tiers.

411 Les mesures d'ajustement des prix ne pouvant cependant seulement s'appliquer aux marchés à une valeur supérieure ou égale à 5 millions d'euros, hors TVA.

412 Commission européenne : Communiqué de presse du 19 octobre 2016. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3475_fr.htm?locale=FR.

413 OECED (2016) : State-Owned Enterprises as Global Competitors – A Challenge or an Opportunity?, OCED Publishing, Paris.

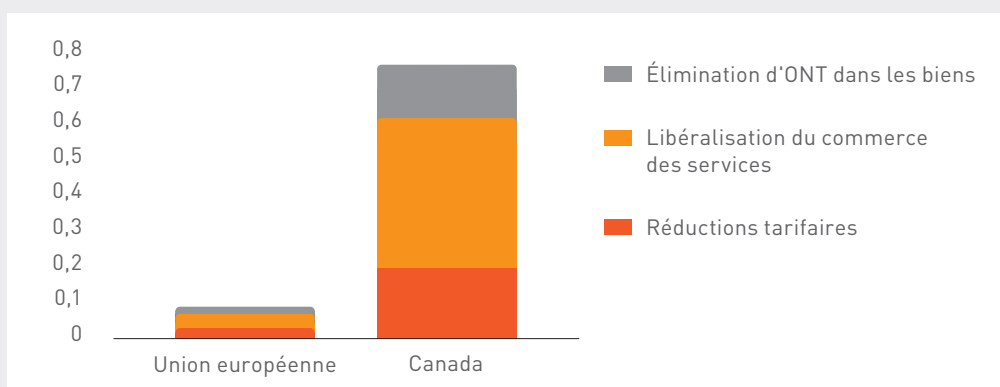
414 Joseph Stiglitz (2004) : Libre-échange n'est pas échange libre. L'Économiste, Édition N°1708.

N°4 PILOTER LE LIBRE-ÉCHANGE, C'EST MAÎTRISER LA GLOBALISATION !

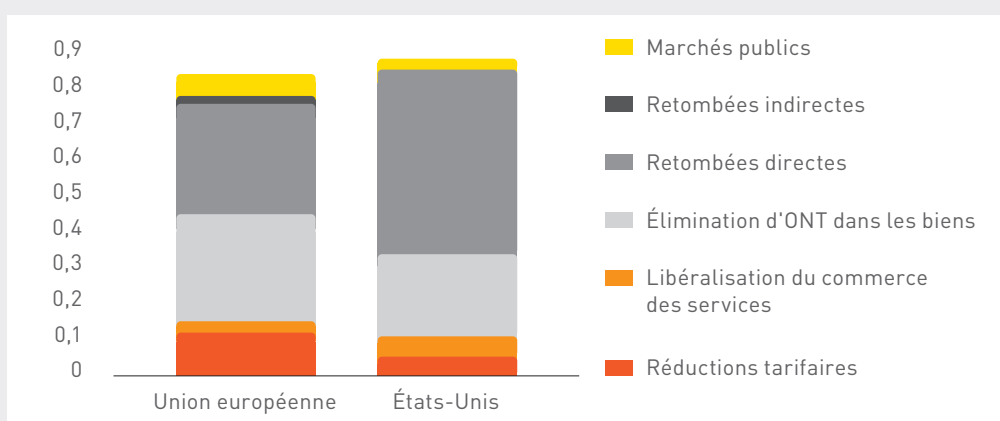
D'aucuns remettent en cause l'utilité des accords commerciaux au vu des prévisions de croissance économique supplémentaire exposées dans les études d'impact réalisées auparavant qui parfois, ne paraissent guère reluisantes. Les gains attendus en matière de croissance de PIB découlant du CETA et du TTIP peuvent, en effet, paraître décevants : il est estimé que les effets du CETA entraîneraient une croissance supplémentaire permanente de l'ordre de seulement 0,08 % pour l'Union européenne⁴¹⁵, la progression du PIB résultant du TTIP s'élevant à 0,51 % dans le scénario le plus ambitieux (contre 0,27 % dans le scénario de base)⁴¹⁶, le Grand-Duché pouvant engranger une croissance économique supplémentaire annuelle de 0,7 %⁴¹⁷.

Des perspectives de croissance supplémentaire à priori modestes

CETA - Gains de PIB supplémentaires (points de pourcentage)



TTIP - Gains de PIB supplémentaires (points de pourcentage)



Sources : European Commission & The Government of Canada (2008) *Assessing the costs and benefits of a closer EU-Canada trade partnership* ; Ecorys (2016) : *Trade SIA on the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) between the EU and the USA*.

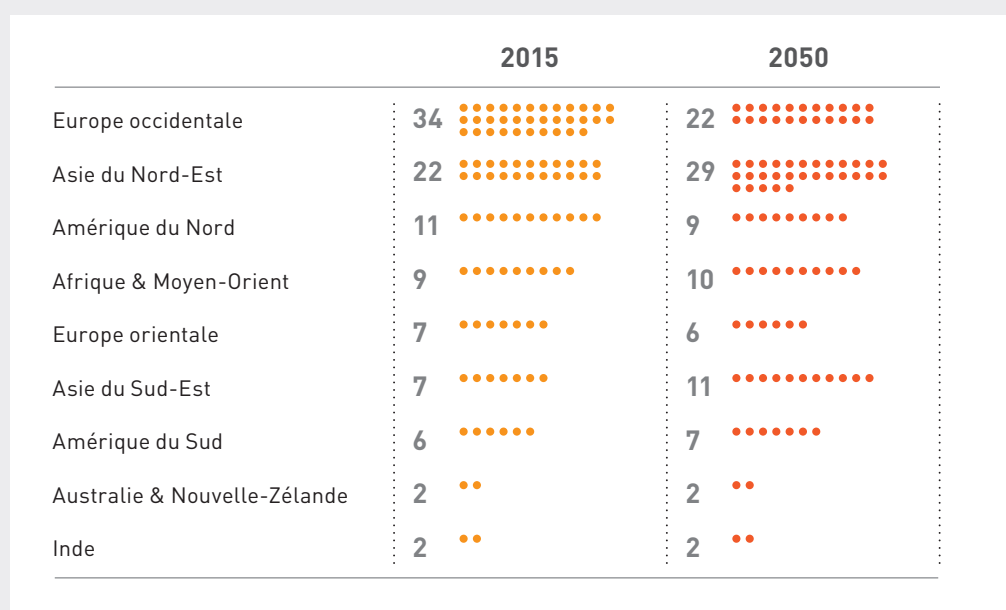
415 C'est-à-dire le niveau de PIB serait, de manière permanente, 0,08% plus élevé que sans le TTIP ; European Commission & The Government of Canada (2008) *Assessing the costs and benefits of a closer EU-Canada trade partnership*.

416 Ecorys (2016) : *Trade SIA on the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) between the EU and the USA*.

417 World Trade Institute (2016) : "TTIP and the EU member states" http://www.wti.org/media/filer_public/c9/9d/c99d877b-7d60-4902-9634-54b6f0f5bc45/ttip_report_def.pdf.

Si ces « promesses économiques » peuvent, en effet, paraître peu volontaristes, il ne serait cependant pas judicieux de fermer la porte aux négociations, l'envergure des accords de libre-échange de la nouvelle génération étant trop importante. En d'autres mots, il y a lieu de tenir compte des effets secondaires de la libéralisation des échanges, notamment de ceux de la nouvelle génération, qui englobent des champs d'application concernant, entre autres, la coopération réglementaire, la protection de l'environnement, l'énergie, la propriété intellectuelle ou encore la protection des investissements et règlement des différends entre investisseurs et États. L'Europe, et par conséquent le Luxembourg, devra activer tous les leviers afin de compter parmi les économies qui fixent les règles du jeu des échanges mondiaux et des standards élevés, parce que les pays émergents et surtout l'Asie ne manquent pas d'intérêt pour la libéralisation des échanges commerciaux. D'ici 2050, on estime que les pays émergents vont augmenter leur part dans le commerce mondial de 46 % à 60 %, l'Occident étant fortement à la traîne avec un recul de 54 % à 40 %⁴¹⁸.

La part des différentes régions dans le commerce mondial – 2015 vs. 2050 en %



Source: HSBC (2015): Trade Winds - Shaping the future of international business; Oxford Economics.

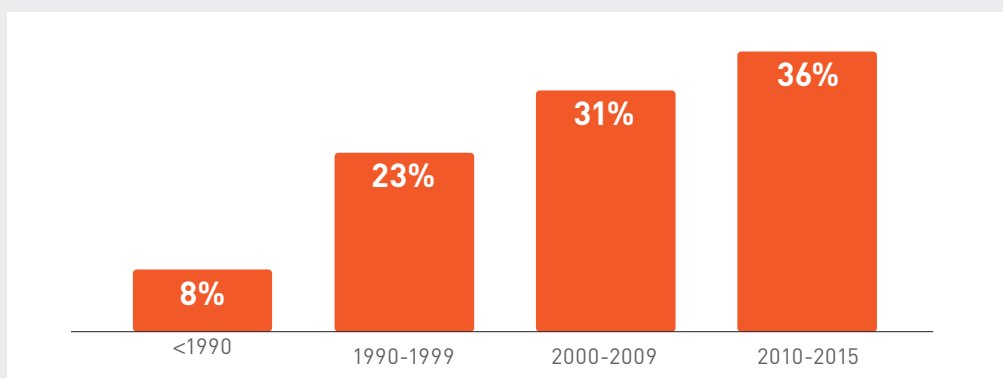
Après avoir pris goût aux bienfaits du libre-échange et de l'innovation, la globalisation et le progrès vont se poursuivre au-delà de l'Occident. Cette tendance peut d'ailleurs aussi être discernée au niveau de la fixation de normes de développement durable n'ayant pas leur origine dans le secteur public⁴¹⁹: alors que ces normes ont dans un premier temps été fixées par les pays industrialisés, cette tendance semble peu à peu mise au défi, les pays émergents et en voie de développement ayant ainsi élaboré plus d'un tiers des normes privées de développement durable sur la période 2010-2015, contre 8% avant 1990⁴²⁰.

418 HSBC (2015): Trade Winds - Shaping the future of international business.

419 Les normes privées de développement ayant pour objectif de limiter les effets nuisibles des activités économiques sur l'environnement, d'assurer le respect des droits de l'homme et d'améliorer les conditions économiques des producteurs.

420 Source: International Trade Center (2016): Perspectives de la compétitivité des PME – Se mettre aux normes pour échanger.

Normes privées de durabilité dont le siège se trouve dans un pays en développement ou émergent



Source : International Trade Center (2016) : Perspectives de la compétitivité des PME : se mettre aux normes pour échanger.

Si ces statistiques ne concernent que les normes privées, elles font néanmoins preuve d'un intérêt croissant pour ces matières. L'Union européenne devrait, de par son sens aigu de l'économie de marché et de la démocratie, reconnaître l'importance d'avoir son mot à dire dans l'élaboration de règles aussi pertinentes pour l'avenir de l'économie mondiale. Concernant les débats actuels en matière de coopération réglementaire, on ne peut que répéter que la coopération n'est pas synonyme d'harmonisation, mais de rapprochement, de reconnaissance mutuelle et de collaboration pour éviter singulièrement les doublons administratifs. La politique commerciale et le soutien du libre-échange représentent justement l'un des seuls moyens de piloter la globalisation. C'est par la politique commerciale que les intérêts de la société civile et de la politique, qui ont été résolument éloignés les uns des autres par les effets secondaires de la globalisation, peuvent être rapprochés. Il importera donc de façonner le commerce de manière à générer des gains à long-terme pour les citoyens des pays participant au libre-échange et de veiller au level playing field.

Dans ce contexte, il y a lieu de rappeler que le libre-échange et la globalisation ne sont pas un destin scellé ; la mondialisation, la financiarisation, la digitalisation ou encore la Troisième Révolution Industrielle n'étant en rien comparables à une calamité naturelle – toutes ces évolutions ont été voulues et initiées par bon nombre de ceux qui les contestent aujourd'hui. Se tenir à l'écart des négociations visant une meilleure coopération en matière de commerce peut constituer, à vrai dire, un passeport pour la ruine.

Promouvoir l'internationalisation des entreprises luxembourgeoises

N°5 AMÉLIORER LES CAPACITÉS À SENSIBILISER LES PME AUX AVANTAGES DE L'INTERNATIONALISATION

Les accords de libre-échange présentent de belles opportunités pour toutes les entreprises qui sont intéressées par des activités commerciales internationales, quelle que soit leur taille. La suppression des droits de douane bénéficie aussi bien à une grande entreprise qu'à une PME. La différence réside dans le fait que les PME sont plus susceptibles de grandir en nombre et donc en termes de participation aux échanges commerciaux tandis que les grandes entreprises connaîtraient des gains de volume et augmenteraient leurs exportations⁴²¹. À l'heure actuelle, la participation des PME au commerce international demeure en effet limitée : au Luxembourg, seulement 6,5% des entreprises poursuivent des activités internationales⁴²².

Afin d'aider les entreprises luxembourgeoises à prendre pied dans le commerce aux niveaux de la Grande-Région, de l'Europe et du reste du monde, il y a lieu de les sensibiliser plus aux avantages de l'internationalisation et de les accompagner de manière proactive dans toutes leurs démarches afférentes. À cette fin, tous les acteurs soutenant l'internationalisation des entreprises luxembourgeoises devraient participer à l'organisation conjointe d'événements collectifs comme des ateliers pratiques et des séances d'information, axés particulièrement sur les besoins des PME.

Outre les activités de sensibilisation, le Luxembourg devrait se doter d'une véritable stratégie d'innovation des outils à l'internationalisation. Si le Luxembourg a institué un Haut Comité pour les PME et modernisé la coordination des acteurs chargés de la promotion et de la prospection du commerce extérieur, il y aurait lieu d'instituer, au sein de ce Comité, un groupe de travail, qui rassemble tous les acteurs susceptibles d'avancer des idées innovantes et d'identifier des produits et des services « exportables » afin d'élaborer une stratégie d'internationalisation cohérente et apte à faire face aux évolutions émanant de la Troisième Révolution Industrielle, qui sera abordée davantage au niveau de la recommandation n° 9.

N°6 EXPLORER L'INTRODUCTION D'UN CRÉDIT D'IMPÔT À L'EXPORTATION POUR LES PME

Une fois l'intérêt pour l'internationalisation établi, la « *toolbox* » d'internationalisation pourrait également proposer des mesures financières et fiscales incitatives. Une mesure envisageable, complémentaire aux aides de l'Office du Ducroire, serait l'introduction d'un crédit d'impôt à l'exportation, qui existe déjà, par exemple, en France et aux États-Unis (dont entre autres au Michigan). Introduit en 2005 en France, le « crédit d'impôt pour dépenses de prospection commerciale » est un instrument fiscal mis à disposition des entreprises qui s'intéressent à l'internationalisation. Cet outil ressemble fortement au « State Trade and Export Promotion Grants Program » américain, projet pilote initialement d'une durée de trois ans, qui a vu le jour en 2010 avec l'entrée en vigueur du Small Business Jobs Act⁴²³.

Ainsi, les deux modèles ont été mis en place dans l'objectif primaire d'inciter les entreprises à exporter et d'encourager celles qui poursuivent déjà des activités commerciales internationales, à les intensifier. Les deux crédits d'impôt⁴²⁴ représentent jusqu'à 50% des dépenses engagées ; la durée sur laquelle les entreprises peuvent bénéficier est limitée à 2 ans et les listes des dépenses éligibles ne sont pas fondamentalement différentes. Des différences surviennent toutefois au niveau de la taille des entreprises visées, le programme français visant les PME tandis que le Michigan considère comme éligibles les PME ainsi que les entreprises de taille intermédiaire jusqu'à 500 salariés. Une autre différence réside dans le fait que la France conditionne l'octroi du crédit d'impôt au recrutement d'un salarié ou d'un volontaire international en entreprise (VIE⁴²⁵) pour développer les exportations.

421 Freund C., Gary Clyde Hufbauer and Eujin Jung (2016) : *Enhancing Export Opportunities For Small and Medium-Sized Enterprises*. Policy Brief 16-7.



422 STATEC.

423 US Small Business administration : <https://www.sba.gov/sites/default/files/STEP%20Fact%20Sheet.pdf>.

424 L'État du Michigan a été retenu afin d'établir une comparaison entre la France et les États-Unis.

425 Destiné principalement aux étudiants, jeunes diplômés ou chercheurs d'emploi, de 18 à 28 ans, le volontariat international en entreprise permet au volontaire d'effectuer une mission d'ordre commercial, technique ou scientifique au sein d'une entreprise française à l'étranger, pendant 6 à 24 mois [Ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports].

Le crédit d'impôt à l'exportation – les modèles français et américain

	 France	 États-Unis (Michigan)
Entreprises éligibles	< 250 employés Chiffre d'affaires < 50 millions €	< 500 employés
Conditions	Recrutement d'un salarié ou VIE	Faire preuve de la volonté et de la capacité à exporter
Couverture	50% des coûts liés aux dépenses éligibles	50% des coûts liés aux dépenses éligibles
Plafonds	40,000 € par entreprise sur une durée maximale de 24 mois	10,000-25,000 \$ par entreprise en fonction du stade d'exportation (10,000 \$ pour une entreprise ayant un volume de ventes domestiques élevé ; 25,000 \$ pour une entreprise qui exporte déjà vers des marchés internationaux)
Durée maximale	24 mois	24 mois
Dépenses éligibles	<ul style="list-style-type: none"> I. Frais de déplacement liés à la prospection commerciale en vue d'exporter ; II. Dépenses visant à réunir des informations sur les marchés et les clients ; III. Dépenses de participation à des salons et foires expositions ; IV. Dépenses visant à faire connaître les produits et services de l'entreprise en vue d'exporter ; V. Indemnités versées aux volontaires internationaux en entreprise ; VI. Dépenses liées aux activités de conseil fournies par les opérateurs spécialisés du commerce international ; VII. Dépenses exposées par un cabinet d'avocats pour l'organisation ou la participation à des manifestations hors de France ayant pour objet de faire connaître les compétences du cabinet. 	<ul style="list-style-type: none"> I. Participation aux foires étrangères ; II. Souscription à des services du U.S. Department of Commerce ; III. Frais liés à la conception d'un site web (traductions, etc.) ; IV. Conception d'instruments de marketing ; V. Participation à des ateliers de formation à l'exportation ; VI. Frais des services de conseil ; VII. Autres initiatives d'exportation approuvées par la U.S. Small Business Administration.

Sources : CCI Paris Ile-de-France ; Ministère de l'Économie et des Finances de la France ; U.S. Small Business Administration ; Michigan Economic Development Corporation ; Michigan Business.

Si l'obligation française d'engager une personne de plus, ou un VIE, peut le cas échéant contribuer au succès du projet d'internationalisation, elle pourrait à contrario décourager l'entreprise à s'engager dans le commerce international par crainte de ne pas être en mesure de supporter cette charge supplémentaire. Une idée serait de prévoir l'option d'exonérer d'impôt une partie des coûts d'externalisation des activités réalisées par ce salarié ou VIE. Dans tous les cas de figure, les conditions et mesures liés à un tel instrument devraient être conçus de manière à faciliter l'engagement dans des activités internationales. À l'instar du programme américain, il serait par exemple particulièrement important d'inclure dans les dépenses éligibles les frais de services de conseil et de formations à l'exportation, une bonne compréhension des principes, mais également des risques, liés à l'internationalisation étant cruciale pour le succès d'un tel projet.

En France, le crédit d'impôt a, il y a peu, provoqué une vague d'émotion parmi les députés, qui se sont fermement opposés à sa suppression initialement prévue à l'article 13, I-6° du texte du projet de loi de finances pour 2017. Dans leur amendement, les députés⁴²⁶ rappellent l'importance de maintenir cet outil et établissent que les dépenses fiscales ne sont pas redondantes avec d'autres dispositifs, comme avancé par le Gouvernement, et que cette mesure d'exonération d'impôt n'existait pas depuis assez longtemps au stade de son évaluation en 2011, soulignant que son impact s'inscrit dans le long terme⁴²⁷. Soutenant l'ensemble des déclarations des députés, la Rapporteuse générale s'est prononcée en faveur du maintien du crédit d'impôt pour dépenses de prospection commerciale, estimant que « *la suppression des dispositifs destinés à aider les entreprises françaises à développer leur activité internationale dans un contexte de concurrence mondiale accrue ne paraît pas constituer une mesure particulièrement pertinente, surtout pour les PME* »⁴²⁸.

Par ailleurs, les statistiques américaines prouvent que les résultats potentiels de l'institution d'un crédit d'impôt à l'exportation sont substantiels, l'investissement à hauteur de 1,5 million de dollar dans 130 entreprises s'étant traduit par la pénétration de 63 nouveaux marchés et une augmentation de l'ordre de 21 millions de dollars des exportations des 130 entreprises soutenues, ces effets étant survenus au seul second semestre de 2012⁴²⁹. Le crédit d'impôt à l'exportation, un coup de pouce supplémentaire pour les PME luxembourgeoises ?



PROMOUVOIR LA SOUS-TRAITANCE ET LA FORMATION D'EXPERTS EN EXPORTATION

Pour rappel, les éléments qui dissuadent de nombreuses entreprises luxembourgeoises d'exporter sont⁴³⁰:

- 1) la résolution des plaintes et des différends transfrontaliers trop coûteuse ;
- 2) les procédures administratives trop coûteuses ;
- 3) l'investissement financier trop important ;
- 4) la méconnaissance des règles qui doivent être respectées ;
- 5) le manque de personnel spécialisé pour s'occuper des exportations.

Trois de ces problèmes, à savoir les défis extra-financiers (les points 1, 4 et 5) pourraient sans doute être adressés en grande partie par le biais de l'externalisation de la gestion des exportations, les trois motivations principales de la sous-traitance étant la réduction des coûts, l'avantage de pouvoir poursuivre ses activités principales et la résolution du problème lié aux capacités à consacrer à l'activité en question.

426 Les Echos Entrepreneurs [2016]: Le crédit d'impôt export des cabinets est-il sur la sellette ? <http://business.lesechos.fr/entrepreneurs/juridique/8717504-le-credit-d-impot-export-des-cabinets-est-il-sur-la-sellette-301585.php?kfTjmBjv0uJX70f.99>.

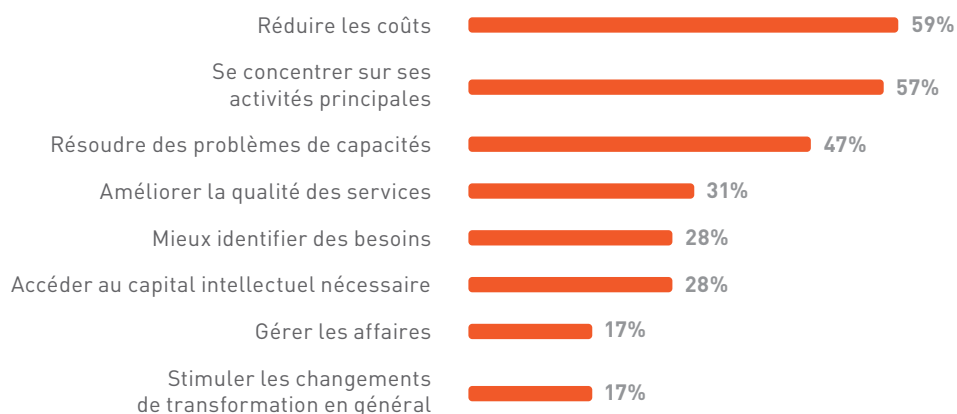
427 Assemblée nationale, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/amendements/4061A/AN/306.asp>.

428 Assemblée générale [2016]: Rapport fait au nom de la Commission des Finances, de l'Économie générale et du Contrôle budgétaire sur le Projet de Loi de Finances pour 2017 (n°4061), p. 317 <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rapports/r4125-tll-v1.pdf>.

429 HSBC [2013]: Equipped for success - A Manifesto for British Exports.

430 Commission européenne [2015]: Flash Eurobaromètre n°421: Internationalisation of Small and Medium-sized Enterprises.

Les principales motivations de la sous-traitance



Source: Deloitte (2016): Global outsourcing survey 2016.
Step on it! Outsourcing makes a beeline toward innovation.

Concernant les points 1) et 4), il y a lieu de rappeler que les lois et réglementations relatives à l'import/export ne concernent pas seulement les grands acteurs économiques; toutes les entreprises doivent s'y conformer. Le pays de destination d'une exportation, requiert-il une licence à l'exportation? Existe-t-il des marchandises ou des services qui ne peuvent de facto pas être introduits dans ce marché? Comment éviter de violer une loi si une marchandise ou un service est utilisé à des fins illicites? La multitude des questions liées à la participation au commerce international en fait une discipline exigeante, particulièrement difficile à maîtriser pour une PME, qui nécessite des ressources humaines supplémentaires à consacrer à cette fin. Le transfert de la gestion des questions fiscales et juridiques à un sous-traitant permettrait finalement à la PME de se concentrer sur ses activités de base, de minimiser les risques liés à l'exportation et d'augmenter l'efficacité générale et la marge à l'exportation.

Former des experts d'internationalisation d'entreprise

Une autre option qu'il convient de promouvoir est la formation d'experts en exportation par le biais d'un programme de formation tertiaire professionnalisante, par exemple. La conception de la formation, qui permettrait de développer les compétences spécifiques nécessaires au soutien de l'internationalisation des PME luxembourgeoises, pourrait s'inspirer du programme «*NOVContacto*» lancé en 2005 par l'Agence pour l'investissement et le Commerce Extérieur du Portugal, qui est composé d'une première phase de cours intensifs de «*management international*», enseignés par des professeurs d'université, suivie d'un stage de deux mois au sein d'une entreprise portugaise afin que le candidat se familiarise avec ses spécificités et sa stratégie, et d'un stage de formation à l'étranger qui dure environ 6 mois. Co-financée par le Fonds européen de développement régional et le Fonds social européen, l'initiative portugaise a été considérée comme bonne pratique en 2008 par l'OCDE⁴³¹ et la Commission européenne⁴³² et, en 2013, elle a même été présentée comme l'une des 20 meilleures pratiques parmi toutes les initiatives qui avaient été co-financées par le Fonds social européen⁴³³. Un tel programme pourrait contribuer considérablement à la formation de ressources qualifiées pour aider les entreprises luxembourgeoises à s'internationaliser davantage.

431 OECD (2008): *A Review of Local Economic and Employment Development Policy Approaches in OECD Countries*.

432 European Commission (2008): *Supporting the internationalisation of SMEs - Good practice selection*.

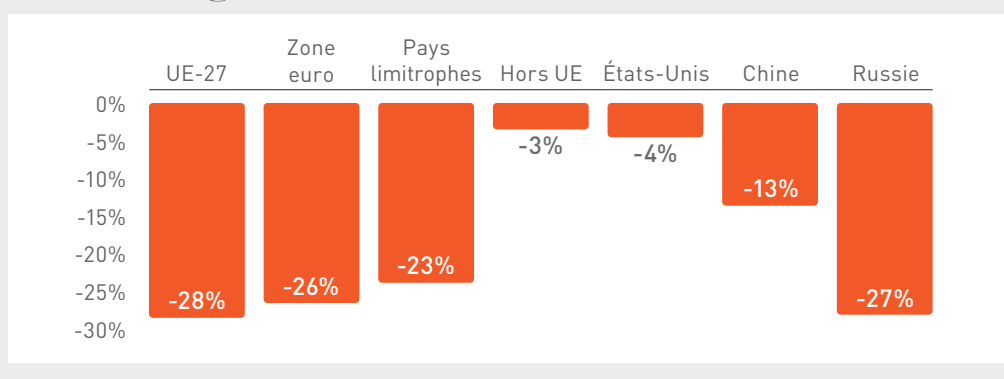
433 <http://www.portugalglobal.pt/PT/InovContacto/Paginas/AboutInovContacto.aspx>.

Favoriser davantage la diversification géographique et industrielle

N°8 DIVERSIFIER LE CARNET D'ADRESSES À L'EXPORTATION ET À L'IMPORTATION

Force est de constater que les 28 États membres de l'Union européenne n'échangent que 20% de leurs biens et 30% de leurs services avec des pays tiers malgré une progression importante du commerce extra-européen au cours de la dernière décennie. Si cette situation est le reflet du succès du marché unique européen, d'une part, elle reflète par ailleurs la très grande interdépendance qui existe entre les États-membres ainsi que le fort degré de dépendance de la stabilité de la zone euro et de l'Union européenne en général, d'autre part: la crise financière de 2008 a prouvé qu'une dépendance aussi prononcée d'un cercle restreint de pays partenaires risque de compromettre la situation économique d'un pays. Il y a également lieu de noter, dans ce contexte, que le commerce des biens n'a pas échappé à la crise financière de 2008, dont notamment les échanges intra-européens: tandis que les exportations extra-européennes du Luxembourg n'ont connu qu'un recul modéré de 3,4% en 2009, les exportations vers les États membres de l'Union européenne ont chuté de 27,6%⁴³⁴.

Le taux de croissance des exportations de biens luxembourgeois (en 2009)



Source: STATEC (2010): Bulletin du Statec n°3-2010 La balance courante du Luxembourg en 2009.

Le Luxembourg en tant que petite économie mature et ouverte, qui ne peut compter sur la capacité de la demande intérieure à absorber une grande partie de sa production, est donc fortement dépendante du commerce extérieur. L'évolution du commerce extra-européen ayant été plutôt positive, il y aurait lieu de le faciliter et de l'encourager davantage par le biais de la conclusion de nouveaux accords de libre-échange et la modernisation de ceux qui ont été conclus par le passé.

Si la crainte de la Commission européenne se vérifie, 90% de la croissance économique globale sur les 10-15 années à venir sera générée en dehors de l'Europe⁴³⁵. Dans ces circonstances, l'élaboration de solutions pour relever les défis décrits dans la première partie des recommandations ne peut pas attendre.

90 %
de la croissance des 10-15 années
à venir sera générée en dehors
de l'Europe

434 STATEC (2010): Bulletin du Statec n°3-2010 La balance courante du Luxembourg en 2009.

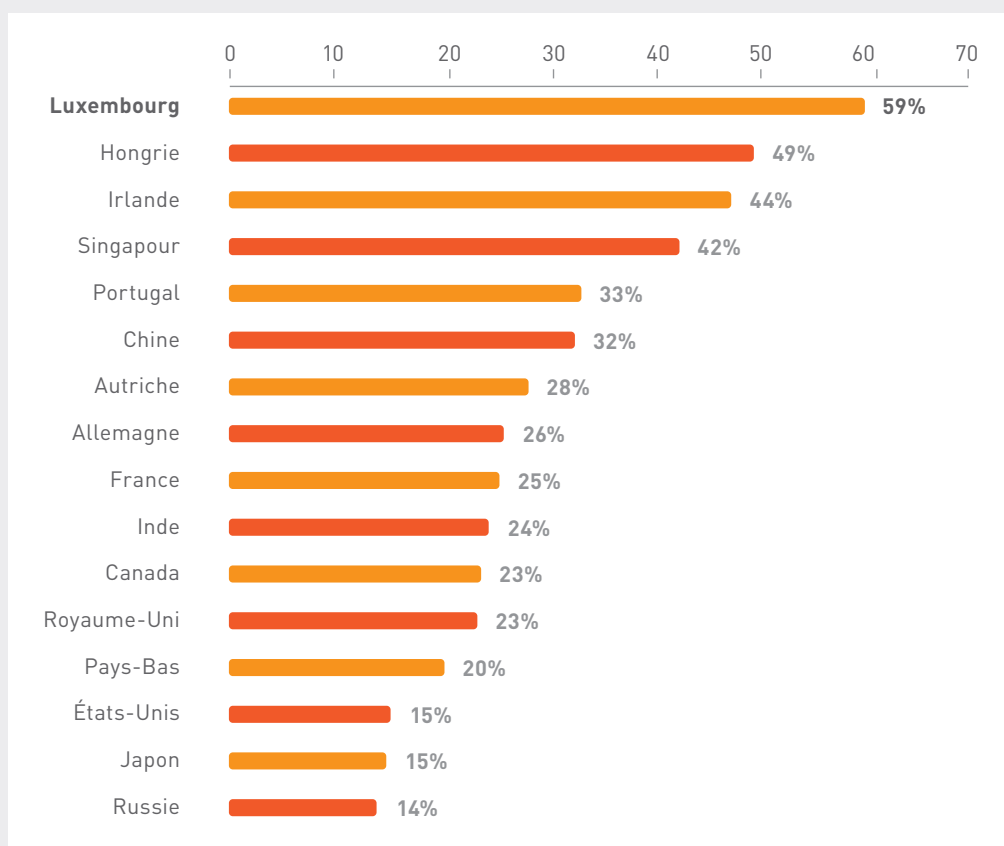
435 Commission européenne (2015): Le commerce pour tous - Vers une politique de commerce et d'investissement plus responsable.

N°9 DIVERSIFIER DAVANTAGE LA BASE INDUSTRIELLE LUXEMBOURGEOISE POUR PARTICIPER AUX CHAÎNES DE VALEUR INTERNATIONALES

Bon nombre de tendances permettent de concevoir un avenir prometteur pour les PMI luxembourgeoises : la numérisation, l'intégration des chaînes de valeur internationales, la transformation des systèmes de production, la transformation des « *business models* », pour n'en citer que quelques-unes. Si le Luxembourg réussit à établir une interaction poussée entre ces impulsions récentes, en imposant notamment ses biens manufacturés dans les chaînes de valeur internationales et les services afférents, il posera les jalons d'un *level playing field* en matière de compétitivité, et ouvrira de toutes nouvelles opportunités d'affaires pour les PME nationales.

Classé premier au niveau mondial en termes de contenu en importations des exportations, ou en d'autres termes, de part de la valeur ajoutée étrangère dans les exportations⁴³⁶, le Luxembourg est déjà un acteur pleinement intégré dans les chaînes de valeur internationales. En 2011, 59 % des exportations totales de contenu national du Grand-Duché étaient des biens et des services intermédiaires⁴³⁷.

Part de la valeur ajoutée étrangère dans les exportations de biens et de services (en 2011)



Source : OCDE base de données sur les Échanges en Valeur Ajoutée.

436 Définie comme la part du contenu étranger dans les exportations du Luxembourg ou encore la part d'intrants étrangers dans les exportations du Luxembourg ; p.ex. : l'exportation d'une machine dont de nombreuses pièces ont été importées de l'étranger.

437 OCDE-OMC (2015) : Échanges en valeur ajoutée - Luxembourg. https://www.oecd.org/fr/sti/ind/tiva/CN_2015_FR_Luxembourg.pdf.

Une augmentation du nombre de biens intermédiaires transitant par le Luxembourg présuppose, en premier lieu, une diversification accrue des activités industrielles, à l'instar de celle qui a transformé le secteur financier luxembourgeois en un acteur global. Les premiers pas dans cette direction ont été franchis avec le développement d'activités en matière d'industrie chimique, de verre, de transformation d'acier, de médecine personnalisée, d'écotechnologies, la création d'un Automotive campus, la récente mise en place d'un cadre légal pour le «space mining», ou encore la mise en place de «plateformes technologiques» telles que le «high performance computing» et le «National Composite Center» pour renforcer la coopération au niveau de la R&D.

L'internet des objets pour redynamiser l'industrie

Exigeant un degré de sophistication beaucoup plus avancé et un pilotage intelligent de la production, la future transformation de l'industrie devra inévitablement passer par la numérisation et la mise en œuvre de l'internet des objets. C'est dans ce contexte que la Commission européenne a d'ailleurs présenté, en avril 2016, une série de mesures qui devrait permettre de mobiliser plus de 50 milliards d'euros d'investissements publics et privés à l'appui du passage au numérique des entreprises⁴³⁸. Le Luxembourg ne doit pas tarder à mettre en œuvre de nouvelles politiques et projets, les changements technologiques dans l'industrie survenant à un rythme inédit. Ainsi, l'un des principaux moteurs de l'industrie du futur, à savoir la fabrication additive, mieux connue sous le nom d'impression 3D, est elle-même une innovation, susceptible de bouleverser toute l'organisation et les modes de travail dans l'industrie⁴³⁹.

Pour relever ces défis, le Luxembourg devra miser, en premier lieu, sur l'éducation STEM⁴⁴⁰, qui n'y représente que 3,5% des diplômés d'enseignement supérieur, contre 18,7% dans l'Union européenne⁴⁴¹. Or, afin de faire de la Troisième Révolution Industrielle un grand succès national, il ne suffit pas de cultiver les talents nécessaires à l'exploitation des nouvelles niches hautement innovantes. Le Luxembourg devra également assurer qu'il demeure une destination de prédilection pour les travailleurs hautement qualifiés et il devra se doter des infrastructures nécessaires au développement de nouvelles niches industrielles à haute valeur ajoutée.

Fermer le «skills gap»

De même, il importe d'adapter l'offre de formation pour les travailleurs peu qualifiés qui doivent s'approprier de nouvelles aptitudes, compétences et savoir-faire dans un environnement de travail automatisé et numérisé. Concernant la préservation de son statut d'économie de «brain gain»⁴⁴², il y a lieu de relever que le Luxembourg jouit d'une excellente réputation en matière de débouchés à caractère «high tech», qui devrait bénéficier d'un coup de pouce significatif compte tenu de l'arrivée prochaine

de 130 experts de la Commission européenne pour la réalisation du projet «high performance computing»⁴⁴³. Avec ses centres de données hautement sécurisés, les infrastructures luxembourgeoises en matière de technologies de l'information et de la communication s'inscrivent aujourd'hui dans un cadre de confiance, de cybersécurité et de fiabilité élevées.

Un besoin en matière d'infrastructures, qui a été identifié dans le cadre de la Troisième Révolution Industrielle⁴⁴⁴ initiée par le Ministère de l'Économie, IMS Luxembourg et la Chambre de Commerce et réalisée avec le prospectiviste Jeremy Rifkin, concerne la mise en place de plateformes technologiques facilitant la réduction des coûts de recherche et de développement (R&D) par le partage des ressources aussi bien

«Reshoring» le moment de la 3e révolution industrielle est propice!

438 Commission européenne (2016) : La Commission présente des mesures en vue du passage au numérique de l'industrie européenne. Communiqué de presse. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1407_fr.htm.

439 Cf. Actualité & tendances n° 18 « Digital Transformation in Business and Society ».

440 Acronyme anglais pour désigner les disciplines académiques des sciences, des technologies, de l'ingénierie et des mathématiques.

441 Eurostat, chiffres pour 2014 : Diplômes de l'enseignement supérieur en STEM pour 1000 habitants âgés de 20 à 29 ans.

442 Le terme « brain gain » désigne la capacité d'attirer des personnes hautement qualifiées.

443 Paperjam (2016) : Un supercalculateur qui crée déjà de la substance. <http://paperjam.lu/news/un-supercalculateur-qui-cree-deja-de-la-substance>.

444 The TIR Consulting Group LLC (2016) : The 3rd Industrial Revolution Study for the Grand Duchy of Luxembourg. http://www.troisiemerevolutionindustrielle.lu/wp-content/uploads/2016/11/TIR-CG_Luxembourg-Final-Report_Long-Version.pdf.

humaines que d'équipement ou encore d'infrastructures, à l'instar, par exemple, du futur Automotive Campus. Ainsi, la création d'un véritable écosystème de recherche et de développement, qui connecte les acteurs privés de la R&D et qui est soutenu par des clusters permettant de générer des effets d'agglomération, d'une part, et les acteurs avec le secteur public, les centres de recherche publics, et le monde académique d'autre part, devrait permettre de remédier à l'écart persistant entre la recherche fondamentale prédominante au Luxembourg, et la recherche appliquée, qui est conçue en fonction des besoins de l'industrie.

La diversification de la base industrielle par l'innovation et la maîtrise de l'internet des objets est rendue encore plus pressante au vu des opportunités potentielles à saisir dans le contexte des relocalisations d'activités industrielles vers les économies développées. Après les vagues de délocalisation des activités industrielles surtout américaines, mais également européennes, vers des pays émergents et en développement à partir du milieu des années 1970, en raison notamment de l'écart salarial important, les discussions sur le « *offshoring* » ont été remplacées au fur et à mesure par le sujet du « *reshoring* », à savoir la relocalisation ou le rapatriement des activités industrielles des pays émergents ou en voie de développement vers les pays industrialisés.

Ce changement de cap a été notamment déclenché par une série de relocalisations de certaines multinationales comme Apple⁴⁴⁵ et General Electric⁴⁴⁶ en 2012, Ford⁴⁴⁷ et Airbus⁴⁴⁸ en 2015 ou encore Toshiba⁴⁴⁹ en 2016, pour n'en citer qu'une poignée.

Les principales motivations qui se cachent derrière cette tendance récente seraient, selon l'OCDE⁴⁵⁰:

- l'érosion de l'avantage des économies émergentes en termes de coûts, le salaire horaire moyen chinois par exemple ayant progressé de 15 à 20% par an depuis 2001, ainsi que l'impossibilité de relocaliser les activités industrielles en Chine vers d'autres régions à salaires faibles en raison de leur manque perçu d'infrastructures ;
- la sous-estimation du prix total de la délocalisation en raison par exemple de la qualité insatisfaisante des produits délocalisés ;
- une demande en constante évolution et plus exigeante nécessitant des modes de production axés sur l'agilité ;
- la nécessité d'une production plus proche des marchés et de l'innovation ;
- la protection de la propriété intellectuelle.

Le Comité économique et social européen ajoute à cette liste, entre autres⁴⁵¹ :

- la contrainte de surproduire pour remplir les conteneurs ;
- les délais d'attente des produits en raison de livraisons incertaines, de la qualité irrégulière et des pratiques douanières ;
- l'indisponibilité des compétences requises.

Le Luxembourg devrait considérer cette tendance comme une opportunité à saisir pour revitaliser son tissu industriel et réaffirmer la compétitivité de ce dernier. Ainsi, un écosystème industriel hautement performant pourrait permettre au Grand-Duché d'attirer sur son sol les activités industrielles relocalisées, le choix de la destination de relocalisation dépendant essentiellement de la compétitivité et de l'attractivité de l'« adresse » en question.

445 *The New York Times* (2012) : *In Shift of Jobs, Apple Will Make Some Macs in U.S.* <http://www.nytimes.com/2012/12/07/technology/apple-to-resume-us-manufacturing.html?hp>.

446 *The Atlantic* (2012) : *The insourcing Boom.* <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2012/12/the-insourcing-boom/309166/>.

447 *CNN* (2015) : *Ford shifts truck production from Mexico to Ohio.* <http://money.cnn.com/2015/08/13/news/companies/ford-truck-mexico-ohio/index.html>.

448 *Industry Week* (2015) : *Airbus Opens First US Production Plant.* <http://www.industryweek.com/competitiveness/airbus-opens-first-us-production-plant>.

449 *Industry Week* (2016) : *Toshiba Shifts Gears from Japan to Texas.* <http://www.industryweek.com/technology/toshiba-shifts-gears-japan-texas>.

450 De Backer, K., et al. (2016), « *La Relocalisation: Mythe ou réalité ?* », No. 27, OECD Publishing, Paris.

451 *Avis du Comité économique et social européen sur le thème « Relocaliser les industries de l'UE dans le cadre de la réindustrialisation »* 2014/C 311/03.

De l'importance des «devoirs à domicile»

N° 10 ASSURER LA VIABILITÉ DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE

Les nouveaux accords de libre-échange sont ambitieux tant au niveau de leur couverture que de leur profondeur. La même ambition doit être appliquée aux règles intra-européennes du marché unique, que ce soit, par exemple, en matière de services, de reconnaissance mutuelle, de blocage géographique, de marchés publics ou encore de mobilité des travailleurs. L'analyse de ces cinq domaines a permis d'identifier une série d'obstacles à l'application réussie des quatre libertés fondamentales et de la cinquième, qui prend de plus en plus d'envergure, la libre circulation du savoir. Ces dysfonctionnements méritent plus d'attention et la mise en œuvre des réformes et mesures y relatives ne doivent pas tarder, au vu des gains potentiels qui pourraient être réalisés moyennant un approfondissement du marché unique. À l'heure actuelle, l'Union se prive de 1.600 milliards d'euros⁴⁵² - un chiffre tout à fait parlant qui devrait inciter les États membres à s'engager en faveur d'un échange sans entraves pour que le marché unique européen mérite dignement son nom.

Un appel au renforcement des ambitions européennes ne doit cependant pas dissuader les États membres de mettre en œuvre des mesures politiques ambitieuses au niveau national. Si l'Union fixe les «glissières de sécurité» du libre-échange pour l'ensemble des 28 États membres, ces derniers sont tenus d'assumer leur responsabilité individuelle par rapport à leurs citoyens et leurs entreprises et de créer un cadre propice qui facilite et favorise une mise en œuvre réussie des lignes directrices européennes.

En matière de services, le Grand-Duché devra, entre autres, promouvoir les investissements privés dans la R&D, qui sont passés de 1,35% du PIB (soit 495 millions d'euros) en 2007 à 0,66% du PIB (soit 323 millions d'euros)⁴⁵³ en 2014⁴⁵⁴. Cet impératif s'impose d'autant plus en raison du fait que la majorité des entreprises luxembourgeoises dans le secteur des services poursuivent des activités spécialisées scientifiques et techniques. Dans les autres domaines de services, tels que les TIC, la logistique et la finance, il y aura lieu de poursuivre les démarches engagées visant à augmenter la valeur ajoutée et à créer de nouveaux débouchés professionnels en s'impliquant, par exemple, dès à présent dans les activités de fintech et de blockchain.

Pour ce qui est de la reconnaissance mutuelle, le Luxembourg devra continuer à entretenir des contacts réguliers et étroits avec les administrations compétentes tout en promouvant la qualité de ses produits pour améliorer la diffusion d'information et renforcer la confiance mutuelle.

Un bon échange d'informations est tout aussi important pour assurer une bonne compréhension des règles régissant le commerce en ligne et pour promouvoir les opportunités à l'étranger en matière de marchés publics. Compte tenu des nombreuses interrogations qui restent en suspens pour les commerçants en ligne, le Luxembourg devrait prévoir des séances d'informations pour tenir ces derniers au courant des dernières évolutions intervenues dans leur domaine d'activité. Concernant les marchés publics, il conviendrait d'encourager les entreprises luxembourgeoises à participer aux appels d'offres publics et de promouvoir la plate-forme européenne TED («*Tenders Electronic Daily*»), où sont publiés, chaque année, 460 000 appels d'offres représentant une valeur d'environ 420 milliards d'euros.

Finalement, afin de poser les jalons d'une mobilité du travail améliorée, il y a lieu d'assurer que cette dernière ne soit pas entravée par des dysfonctionnements en termes de mobilité relative aux transports ou encore par la situation préoccupante en matière de logement au Grand-Duché. C'est seulement en relevant les défis pressants au niveau national qu'une amélioration d'envergure de la coopération européenne pourra avoir lieu, l'Union des 28 ne pouvant être rendue responsable de tous les maux qui entravent le fonctionnement sans heurts du marché unique européen.

452 Parlement européen [2015]: *Évaluer le coût de la non-Europe 2014-2019*.

453 Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre du semestre européen 2016.

454 Sources: bases de données Eurostat et OCDE.

RÉDACTION :

Lynn Zoenen

REMERCIEMENTS :

Serge Allegrezza,
Markus Beyrer,
Lino Briguglio,
Mira Burri,
Barbara Chevalier,
Michèle Detaille,
Jeannot Erpelding,
Reimer von Essen,
Marc Feider,
Joseph Francois,
Charles Goerens,
Marc Hostert,
Marc Jackson,
Sébastien Jean,
Paul Marceul,
Alain Petry,
Viviane Reding,
Pierre Sauvé,
Anirudh Shingal,
Pierre Thein,
Carlo Thelen,
Marc Wagener,
René Winkin,
Michel Wurth.

CONCEPT ET LAYOUT :

Fargo

PRINTED IN
LUXEMBOURG

Mai 2017



CHAMBRE DE
COMMERCE
LUXEMBOURG

Your partner for success

LU  EMBOURG

LET'S MAKE IT HAPPEN